

Tagállami integrációs modellek

A gazdasági kormányzás új dimenziói
az Európai Unióban



Szerkesztette:
HALMAI PÉTER



Dialóg Campus

TAGÁLLAMI INTEGRÁCIÓS MODELLEK

A gazdasági kormányzás új dimenziói az Európai Unióban

Vákát oldal

TAGÁLLAMI INTEGRÁCIÓS MODELLEK

A gazdasági kormányzás új dimenziói
az Európai Unióban

Szerkesztette

Halmai Péter

A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001
„A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés”
című projekt keretében jelent meg.

Szerzők

Benczes István
Csaba László
Győrffy Dóra
Halmai Péter
Hetényi Géza
Kecskés László
Király Miklós
Koller Boglárka
Kutasi Gábor
Palánkai Tibor
Várkonyi László

Szakmai lektorok

Halmai Péter
Palánkai Tibor

© A szerkesztő, 2019
© A szerzők, 2019
© Dialóg Campus, 2019

A mű szerzői jogilag védett. Minden jog, így különösen a sokszorosítás, terjesztés és fordítás joga fenntartva. A mű a kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül részeiben sem reprodukálható, elektronikus rendszerek felhasználásával nem dolgozható fel, azokban nem tárolható, azokkal nem sokszorosítható és nem terjeszthető.

Tartalom

Rövidítések jegyzéke	7
Előszó	11
<i>Halmai Péter</i> : Bevezetés: tagállami integrációs modellek	15
<i>Palánkai Tibor</i> : Integráció és kohézió az EU-ban	27
<i>Koller Boglárka</i> : Többsebességes vagy menüválasztásos jövő?	51
<i>Halmai Péter</i> : Differenciált integráció: gazdasági integrációs modellek	67
<i>Benczes István</i> : Maastrichti kompromisszum: vele vagy nélküle?	143
<i>Csaba László</i> : A költségvetési és bankunió: vízvázlat a többsebességes EU-ban	167
<i>Kutasi Gábor</i> : Külső egyensúlytalanság az euróövezetben	183
<i>Győrffy Dóra</i> : Erkölcsi kockázat és szolidaritás a GMU-ban: a görög válság tanulságai	197
<i>Kecskés László</i> : A jogharmonizáció integráló erejének gyengülése	209
<i>Király Miklós</i> : A nemzetközi magánjog kodifikálásának útjai az Európai Unióban és tagállamaiban	229
<i>Várkonyi László</i> : Intézményközi harcok az EU kereskedelempolitikai döntéshozatali, jogalkotási folyamataiban	237
<i>Hetényi Géza</i> : Többsebességes Európa	249
<i>Várkonyi László</i> : Lisszaboni Szerződés: EU-s és tagállami beruházási hatáskörök	263
A tanulmánykötet szerzői	279

Vákát oldal

Rövidítések jegyzéke

ACTA	Anti-Counterfeiting Trade Agreement (Hamisítás elleni kereskedelmi megállapodás)
AFSJ	Area of Freedom, Security and Justice (A szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség)
Amszterdami Szerződés	Amszterdami szerződés az Európai Unióról szóló szerződés, az Európai Közösségeket létrehozó szerződések és egyes kapcsolódó okmányok módosításáról (1997. október 2.)
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations (Délkelet-ázsiai Nemzetek Szövetsége)
BIT	Bilateral Investment Treaty (kétoldalú beruházási megállapodás)
Brüsszeli Egyezmény	Egyezmény a bírósági joghatóságról és a határozatok végrehajtásáról a polgári és kereskedelmi ügyekben (Brüsszel, 1968. szeptember 27.)
CSDP	Common Security and Defence Policy (Közös biztonság- és védelempolitika)
EaP	Eastern Partnership (Keleti Partnerség)
EASO	European Asylum Support Office (Európai Menekültsegítő Hivatal)
ECB	European Central Bank (vö. EKB)
Ecofin	Economic and Financial Affairs Council (Gazdasági és Pénzügyi Tanács)
ECT	Energy Charter Treaty (Energia Karta Egyezmény)
EEA	European Economic Area (vö. EGT)
EFSF	European Financial Stability Facility (Európai Pénzügyi Stabilitási Eszköz)
EFSM	European Financial Stabilisation Mechanism (Európai Pénzügyi Stabilizációs Mechanizmus)
EFTA	European Free Trade Association (Európai Szabadkereskedelmi Társulás)
EGK	Európai Gazdasági Közösség
EGT	Európai Gazdasági Térség (vö. EEA)
EK	Európai Közösség

EKB	Európai Központi Bank (vö. ECB)
EKSZ	Európai Külügyi Szolgálat
EMA	Európai Valutaalap (vö. EMF)
EMF	European Monetary Fund (vö. EMA)
EMS	European Monetary System (Európai Monetáris Rendszer)
EMU	Economic and Monetary Union (vö. GMU)
ENP	European Neighbourhood Policy (Európai Szomszédságpolitika)
ENSZ	Egyesült Nemzetek Szervezete
EP	Európai Parlament
ESM	European Stability Mechanism (Európai Stabilitási Mechanizmus)
INTA	European Parliament's Committee on International Trade (az Európai Parlament Nemzetközi Kereskedelmi Bizottsága)
ERM	Exchange Rate Mechanism (Európai árfolyam-mechanizmus)
ESM	Európai Stabilitási Mechanizmus
EU	Európai Unió
EUMSz	Az Európai Unió működéséről szóló szerződés
EUSz	Az Európai Unióról szóló szerződés
FDI	Foreign Direct Investment (külföldi közvetlen befektetés)
Frontex	European Border and Coast Guard Agency (Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség)
FTA	Free Trade Agreement (szabadkereskedelmi egyezmény)
GATS	General Agreement on Trade in Services (Szolgáltatások Kereskedelméről szóló Általános Egyezmény)
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade (Általános Vám- és Kereskedelmi Egyezmény)
GMU	Gazdasági és Monetáris Unió (vö. EMU)
ICR	information and communication revolution (információs és kommunikációs forradalom)
IGC	Intergovernmental Conference (kormányközi konferencia)
IMF	International Monetary Fund (Nemzetközi Valutaalap)
INTA	European Parliament's Committee on International Trade (az Európai Parlament Nemzetközi Kereskedelmi Bizottsága)
ISDS	Investor-state Dispute Settlement (befektetők és állam közötti vitarendezés)

ITO	International Trade Organization (Nemzetközi Kereskedelmi Szervezet)
KBU	Költségvetési és Bankunió
Lisszaboni Szerződés	Lisszaboni szerződés az Európai Unióról és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról (2007. december 13.)
Maastrichti Szerződés	Szerződés az Európai Unióról (1992. február 7.)
MAI	Multilateral Agreement on Investment (Multilaterális Beruházási Megállapodás)
Mercosur	Mercado Común del Sur (Dél-amerikai Közös Piac)
MLG	multi-level governance (többszintű kormányzás)
NAFTA	North American Free Trade Agreement (Észak-amerikai Szabadkereskedelmi Egyezmény, 1992. december 17.)
Nizzai Szerződés	Nizzai szerződés az Európai Unióról szóló szerződés, az Európai Közösségeket létrehozó szerződések és egyes kapcsolódó okmányok módosításáról (2001. február 26.)
Nmjtvt.	2017. évi XXVIII. törvény a nemzetközi magánjogról
OCA	Optimal Currency Area (optimális valutaövezet)
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development (Gazdasági Együtműködési és Fejlesztési Szervezet)
OMC	Open Method of Coordination (nyitott koordináció)
Prümi Szerződés	A Belga Királyság, a Németországi Szövetségi Köztársaság, a Spanyol Királyság, a Francia Köztársaság, a Luxemburgi Nagyhercegség, a Holland Királyság és az Osztrák Köztársaság között a határon átnyúló együttműködés fokozásáról, különösen a terrorizmus, a határon átnyúló bűnözés és az illegális migráció leküzdése érdekében létrejött szerződés (2005. május 27.)
Róma I.	Az Európai Parlament és a Tanács 593/2008/EK Rendelete (2008. június 17.) a szerződéses kötelezettségekre alkalmazandó jogról
Róma II.	Az Európai Parlament és a Tanács 864/2007/EK Rendelete (2007. július 11.) a szerződésen kívüli kötelmi viszonyokra alkalmazandó jogról
Róma III.	A Tanács 1259/2010/EU Rendelete (2010. december 20.) a házasság felbontására és a különválásra alkalmazandó jog területén létrehozandó megerősített együttműködés végrehajtásáról

Róma IV.	Az Európai Parlament és a Tanács 650/2012/EU rendelete (2012. július 4.) az öröklési ügyekre irányadó joghatóságról, az alkalmazandó jogról, az öröklési ügyekben hozott határozatok elismeréséről és végrehajtásáról, valamint az öröklési ügyekben kiállított közokiratok elfogadásáról és végrehajtásáról, valamint az európai öröklési bizonyítvány bevezetéséről
Római Szerződés	Szerződés az Európai Gazdasági Közösség létrehozásáról (1957. március 25.)
Schengeni Egyezmény	Egyezmény a Benelux Gazdasági Unió Államai, a Németországi Szövetségi Köztársaság és a Francia Köztársaság kormányai között a közös határaikon történő ellenőrzések fokozatos megszüntetéséről 1985. június 14-én kötött schengeni megállapodás végrehajtásáról (1990. június 19.)
SGP	Stability and Growth Pact (Stabilitási és Növekedési Egyezmény – vö. SNE)
SNE	Stabilitási és Növekedési Egyezmény (vö. SGP)
SRM	Single Resolution Mechanism (egységes szanálási mechanizmus)
SSM	Single Supervisory Mechanism (Egységes Bankfelügyeleti Rendszer)
TNC	transnational corporation (nemzetközi vállalat)
TPSG	Tommaso Padoa-Schioppa Group
TRIMs	Agreement on Trade-Related Investment Measures (Megállapodás a kereskedelmi vonzatú beruházási intézkedésekről)
TRIPS	Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights (Szellemi Tulajdonjogok Kereskedelmi Vonatkozásairól szóló Egyezmény)
TSCG	Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union (Szerződés a gazdasági és monetáris uniósbeli stabilitásról, koordinációról és kormányzásról, 2012. március 2.)
UNIDROIT	International Institute for the Unification of Private Law (Nemzetközi Intézet a Magánjog Egységesítéséért)
WTO	World Trade Organization (Kereskedelmi Világszervezet)

Előszó

A differenciált integráció az európai integrációval egy időben, az 1950-es években született meg. A koncepció valódi térnyerése azonban csak az 1980-as években indult, amikor megjelent az Európai Közösség elsődleges joganyagában is. Később valamennyi alap- és módosító szerződés szövege hivatkozik a differenciált együttműködésre, egyre inkább konkretizálva az uniós szerződésen alapuló differenciált együttműködés feltételrendszerét.

Az európai integráció Maastricht előtti unitárius szerkezetében valamennyi tagállamra azonos szabályok vonatkoztak. A *GMU* (angol rövidítéssel: EMU) rendszerében definíciószerűen lehetséges a *többsebességű integráció*. A konvergenciakritériumokat nem teljesítő tagországok tartósan kimaradnak az euróövezetből, ugyanakkor a kimaradási (*opt-out*) klauzula révén az Egyesült Királyság és Dánia önállóan dönthettek az egységes valutához történő csatlakozásról (*de facto* Svédország pozíciója is hasonló). Az Európai Unió kibővülése után az eltérések a tagországok szélesebb körét érintik.

Különféle kormányzási modellek, bonyolult intézményi feltételek állnak fenn. A monetáris politika felelősségét a *Szerződés az Európai Unióról* (a továbbiakban: Maastrichti Szerződés) az Európai Központi Bankra (EKB, angol rövidítése: ECB) ruházta, a fiskális politika felelőssége továbbra is a tagországoké (a nemzeti kormányoké és parlamenteké) maradt. Azok kötelezettséget vállaltak a túlzott deficit elkerülésére és politikáik koordinálására más EU-tagországokkal, meghatározott felügyeleti eljárás intézményesítésével. Ugyanakkor az Európai Központi Bank létrehozása eltávolodást jelent a közösségi modell alapkonstrukciójától, mivel nagy politikai felelősséggel ruházták fel a Bizottságtól független intézményt.

Míg az egységes piac konstrukciójában a Közösség fő funkciója a szabályalkotás, s a diszkrecionális (mérlegelést igénylő egyedi) döntéseket a tagországok hozták meg, az Európai Központi Bank létrehozásával a helyzet alapvetően megváltozott: az EU belépett a diszkrecionális döntések területére. A gazdaságpolitikai koordináció pedig egyidejűleg a tagországok nemzeti politikáinak ellenőrzését igényli.

E rendszerben az azonos uniós intézményi struktúra igen eltérő szerepeket tölt be. A kitűzött, nagy horderejű célok és a rendelkezésre álló korlátozott (például az uniós jogalkotás vagy a közös költségvetés keretében rendelkezésre álló) lehetőségek között jelentős ellentmondás feszül.

A gazdasági integráció fejlődésével jelentősen változott annak intézményi jellege. Az uniós szabályalkotás egyre újabb területekre terjedt ki, s egyre inkább átfogóvá vált. Egyidejűleg e szabályalkotáson túl szükségessé vált a diszkrecionális döntésekre is kiterjedő folyamatos szabályozás, továbbá a tagországi politikák ellenőrzésének kiépítése. (Mindennek igényét különös erővel húzzák alá a legutóbbi pénzügyi és gazdasági válság tapasztalatai.) E szélesebb, az eredeti, korlátozott szabályalkotást jóval meghaladó tevékenység a *gazdasági kormányzás (economic governance)* fogalmával jellemezhető.

A 2008 őszen kitört *pénzügyi és gazdasági válság* meggyőzően bizonyította a tagállamok nagy fokú egymásrautaltságát. Az egész Európai Unióban, de különösképpen az egyetemes monetáris politikát folytató euróövezetben alapvető követelmény, hogy az egyes tagállamok felelős költségvetési politikát folytassanak, ne fenyegetessék a rendszer stabilitását.

Mindezek következtében jelentős intézkedések történtek. 2010-ben a tagállamok támogatását célzó ideiglenes mechanizmust hoztak létre, amelyet 2013-tól az *állandó Európai Stabilitási Mechanizmus* váltott fel. A támogatási intézkedések feltétele a szigorú költségvetési konszolidáció és reformok megvalósítása. Ugyanakkor jelentős átfogó reformok igénye és lehetősége teremtődött meg. A válság kitörése után elfogadott szabályozás – egyebek mellett – a nemzeti költségvetések szorosabb felügyeletét, könnyebben alkalmazható szankciókat, illetve a bajba jutott tagállamok megsegítését célzó új mechanizmusokat tartalmaz. A 2011-ben elfogadott, hat jogszabályból álló csomag megszigorította a Stabilitási és Növekedési Paktumot. Így például megkönnyítették a tagállamokkal szemben alkalmazható szankciók alkalmazásának a lehetőségét. (Például „fordított többségi” szabály érvényesül: csak az szükséges, hogy az Európai Bizottság szankcióra vonatkozó javaslatát a Tanács minősített többséggel ne ellenezze.)

2011 tavaszán elfogadták az Euró Plusz Paktumot (*Euro Plus Pact*) is. E versenyképességi megállapodás keretében a részt vevő tagállamok kötelezettséget vállaltak kulcsfontosságú, nemzeti hatáskörbe tartozó területeken a gazdaságpolitikai koordináció magasabb szintre emelésére a versenyképesség növelése és a makrogazdasági stabilitás megőrzése érdekében. Eddig tabunak tekintett területeken (például bérek, nyugdíjak, egészségügyi és szociális ellátórendszerek reformja, a társasági adóalap harmonizációja stb.) is együttműködnek az érintett tagállamok. Az elfogadott további intézkedések, illetve az európai szemeszter keretében kialakuló koordináció *valódi uniós gazdasági kormányzás kiépülése irányába mutatnak*.

Mindezek rendkívül jelentős változásokat jelentenek. A gazdasági kormányzás mechanizmusai, intézkedései jelentős részben az euróövezetre, annak tagállamaira irányulnak. *A konstrukció többsebességű: a legszorosabb integráció (s egyben a legnagyobb mértékű hatáskör-átruházás) e jelzett magövezetben* valósulhat meg. Az abban részt nem vevő tagországok alacsonyabb integrációs fokozatban kapcsolódnak, s egyidejűleg esetükben a kompetenciaátruházás is mérsékeltebb. Ugyanakkor egyidejűleg egyes tagállamokban soha nem látott mértékben erősödtek fel az *euroskeptikus* törekvésekkel jellemezhető politikai erők.

Fentiekre figyelemmel került sor 2015 novemberében a Magyar Tudományos Akadémián a HECSA (*Hungarian European Community Studies Association*, magyarul Európai Tanulmányok Magyar Egyesülete), az MTA Nemzetközi és Fejlődéstanulmányok Bizottsága és az NKE Nemzetközi Gazdaságtani és Közpolitikai Tanszéke szervezésében az azonos című konferenciára. E rendezvény a problémakör áttekintését szolgálta.¹ Jó alapot nyújtott a későbbi, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem *A modern állam gazdasági szerepének legújabb dimenziói* elnevezésű Ludovika Kutatóműhely keretében megvalósuló kutatások megalapozásához.

¹ Lásd: Kovács O. (2016): Tagállami integrációs modellek – A gazdasági kormányzás új dimenziói az Európai Unióban – Beszámoló a Magyar Tudományos Akadémia Magyar Tudomány Ünnepe alkalmából rendezett konferenciáról. *Hitelintézet* Szemle, 15. évf. 1. sz. 165–169. A 2016. júniusi brexitreferendum újólag aláhúzza a problémakör feltárásának fontosságát.

Fentiekre tekintettel elsősorban az alábbi kérdések kerültek az elvégzett munka középpontjába:

- milyen változásokat hozhatna az „európai gazdasági kormányzás”, illetve perspektivikusan a „teljes” gazdasági unió kiépítése az EU intézményi szerkezetében;
- hogyan alakulna e körülmények között az euróövezetbe tartozó, illetve az abból kimaradó tagállamok helyzete;
- milyen eltérések lehetnek az egyes tagállamok között az uniós szabályok alkalmazásában;
- milyen szerepet tölthet be a megerősített együttműködés a tagállamok szűkebb csoportjának mélyebb integrációjában;
- mi jellemzi a legnagyobb s leginkább befolyásos tagállamok pozícióját a fenti témakörökben;
- hogyan alakulhat a mediterrán periféria, illetve a közép- és kelet-európai „új tagállamok” pozíciója;
- milyen következményei lehetnek az egyes tagállamokra az „euroszeptikus reneszánsznak”.²

A több intézményt átfogó, kiváló kutatókból álló szerzői gárda fenti témakörök körül csoportosítható tanulmányait adjuk közre e kötetben. Tudatában vagyunk: e bonyolult kérdések megválaszolása további kiterjedt kutatásokat igényel. Ugyanakkor a kutatómunka eddigi eredményei hozzásegíthetnek a témakör jobb rendszerezéséhez és az összefüggések áttekintéséhez. Külön kiemelést igényel a dezintegráció problémaköre, amely e kötetben inkább csak jelzésre kerül. A dezintegráció, azon belül a differenciált dezintegráció esetleges lehetőségeinek (veszélyeinek) további vizsgálata akkor is lényeges feladat, ha a fő irányzat a jövőben is az európai integráció mélyülése.

Abban a reményben adjuk közre a kötetet, hogy azt haszonnal forgathatja a szakmai közönség, közöttük a hazai közigazgatásban dolgozó szakértők.

Budapest, 2018. július 30.

A szerkesztő

² Az egyes tanulmányok megírása, illetve a kötet szerkesztése időpontjában nem lehetett ismeretes a brexit pontos megvalósulásának módja. Ezért a műben az Egyesült Királyság az EU tagállamként szerepel, ám az egyes tanulmányok figyelembe veszik a várható brexit perspektívát is. A kutatás eredményei alapján a brexit problémakörét önálló kötet tárgyalja. Lásd: HALMAI P. szerk.: *A brexit forgatókönyvei és hatásai*. Budapest, Dialóg Campus (megjelenés folyamatban).

Vákát oldal

Halmai Péter

Bevezetés: tagállami integrációs modellek

A differenciált integráció gyökerei az európai integráció kezdetéig nyúlnak vissza. A koncepció valódi térnyerése azonban csak az 1980-as években indult, amikor megjelent az Európai Közösségek (a továbbiakban: EK) elsődleges joganyagában is. Később valamennyi alap- és módosító szerződés szövege hivatkozik a differenciált együttműködésre, egyre inkább konkretizálva az uniós szerződésen alapuló differenciált együttműködés feltételrendszerét.

A *differenciált integráció* (másként: többsebességű Európa, változó geometriák, *à la carte* Európa) integrációs folyamat, amelyben a tagállamok specifikus csoportja nincs alárendelve a többiekkel azonos uniós szabályoknak. A megkülönböztetés (differenciálás) hosszú, közép-, illetve rövid távú lehet. Hatással van az Európai Unió joganyagának elsődleges vagy másodlagos szintjére. Ugyanakkor a differenciálás bizonyos formái túlnyúlnak az Európai Unió határain, beleértve esetleg egyes kívülálló (nem tag-) államokat. A differenciálás eszközt jelenthet az EU-tagállamok között fennálló heterogenitások menedzselésére. Mindezek révén egyfelől legyőzhető lehet a patthelyzet az integrációs folyamatban. Ám mindez egyúttal dezintegrációs, illetve felbomlási trendek kiváltására is vezethet. Alapvető kérdés: *a differenciált integráció az európai integráció szükségszerű strukturális attribútumaként jött-e létre, illetőleg e folyamat a mag-Európa megerősödéséhez vagy az EU atomizálásához vezet-e.*

Palánkai Tibor *Integráció és kohézió az EU-ban* című nagy ívű tanulmányában szélesebb integrációelméleti és közgazdaság-tudományi összefüggések rendszerében tárgyalja a problémakört. A kohézió minden integrációs közösség alapvető attribútuma. Az integrált közösségekben a kohézió feltételezi, hogy az integrációs előnyök mindenki számára érzékelhetőek és elérhetőek.

A globális integráció jelentős *jóléti előnyöket* hozott. *Torzulása*, hogy nemcsak az egyenlőtlenségek növekedésével jár együtt, hanem ezek az elmúlt évtizedekben szélsőséges méreteket öltöttek. Az eredmény az elégedetlenség, a neheztelés, a harag és az elutasítás. Az egyenlőtlenségek problémaköre a jelenkori közgazdaság-tudomány kitüntetett kutatási területét képezi. Egyes közgazdaság-tudományi bestsellerek (T. Piketty vagy B. Milanović művei) vagy a régóta széles körben elismert A. B. Atkinson munkái egyaránt kiemelési igényelnek. E művek egyes problémafelvetéseire elemzései során Palánkai Tibor is nagymértékben támaszkodott.

Aláhúzza: a kialakuló egyenlőtlenségekre *az EU sem volt képes egyértelmű és hatékony választ* adni, ami kohéziós válsághoz vezetett. Álláspontja szerint az új társadalom- és gazdaságszervezési modellel a megreformált és megjavított jóléti állam és szociális piacgazdaság elveire egyaránt építhetne. A Lisszaboni Szerződés a „versenyképes szociális

piacgazdaság” mellett kötelezte el az EU-t. Helyette azonban – Palánkai Tibor következtései szerint – sokkal inkább a „*demokratikus és versenyképes ökoszociális piacgazdaság*” formula volna ajánlható.

Koller Boglárka *Többsebességes vagy menüválasztásos jövő? A differenciált integráció elméleti és gyakorlati kérdései az Európai Unióban* című tanulmányában aláhúzza: a Lisszaboni Szerződés mérföldkövet jelent a differenciált integráció kodifikációjában, hiszen világosan definiálta a megerősített együttműködés feltételrendszerét, a kezdeményezés, valamint a végrehajtás módját is. Ugyanakkor a legizgalmasabb és egyben legkiszámíthatatlanabb differenciált együttműködések az integrációs kereteken kívül létrejövő és csak később uniós *acquis*-vá váló együttműködési formák képezik. A differenciált integráció több típusa is azonosítható. Azok az együttműködésnek különböző térbeli, időbeli és funkcionális jelleget nyújtanak. Az Európai Unió jövője szempontjából kulcskérdés azonban, hogy mely típusok valósulnak meg, s az integráció inkább többsebességes, de mindenki számára nyitott közösséggé vagy a különböző együttműködések *à la carte* módon, egyénileg választható halmazává alakul. Többféle kimenet lehetséges: a pozitív hatások mellett a differenciált integráció térnyerése új törésvonalak keletkezésének a veszélyét is magában hordozza. Az azonban egyre nyilvánvalóbb, hogy a nagy integrációelméleti iskolák tézisei már csak kiegészítésekkel és módosításokkal alkalmasak az integrációs folyamatok magyarázatára. A differenciált integráció azonban *új elméleti keretet* adhat a különböző integrációs együttműködési formák, valamint az integráció továbbfejlődési irányainak megértéséhez is.

Halmai Péter *Differenciált integráció: gazdasági integrációs modellek* című tanulmányában aláhúzza: a *differenciált integráció* (másként: többsebességű Európa, változó geometriák, *à la carte* Európa) olyan folyamat, amelyben a tagállamok specifikus csoportja nincs alárendelve a többiekkel azonos uniós szabályoknak. Nem alternatívája az egyre szorosabb integrációnak. A magintegráció mélyülése mint fő irányzat mellett a differenciált integrációt kiegészítő módszer. Legfeljebb „második legjobb” konstrukció. A megkülönböztetés (differenciálás) hosszú, közép-, illetve rövid távú lehet. Hatással van az Európai Unió joganyagának elsődleges vagy másodlagos szintjére. Ugyanakkor a differenciálás bizonyos formái túlnyúlnak az Európai Unió határain, beleértve esetleg egyes kívülálló (nem tag-) államokat. A differenciálás eszöközt jelenthet az EU-tagállamok között fennálló heterogenitások menedzselésére. Mindezek révén egyfelől legyőzhető lehet a patthelyzet az integrációs folyamatban. Ám mindez egyúttal dezintegrációs, illetve felbomlási trendek kiváltásához is vezethet.

Az euróövezet, még inkább a *gexit* vagy a *bexit* viszonylag új kifejezések. Ám a differenciált integráció különböző formáiról már az európai integráció kezdetétől fogva vitatkoztak, illetve annak egyes formáit korán alkalmazni kezdték. A differenciált integráció lehetőséget nyújt az EU-tagállamok heterogenitásának a kezelésére, egyes szuverén jogok európai szinten történő összpontosítása révén. A differenciált integrációban a tagállamok specifikus csoportja nincs alávetve a többi tagállamra vonatkozó egyes szabályoknak. A differenciált integráció a konszolidációt szolgálhatja az Európai Unió mélyülése és bővülése körülményei között.

A differenciált integráció hatékony eszköznek bizonyulhat az európai diverzitás menedzsméntjében. Ha valamely tagállam esetében az euróövezet elhagyása vagy éppen

a brexit kerül napirendre, akkor azok már az elért integrációs vívmányok visszafordításaként (dezintegrációként) értékelhetők. Alapvető kérdés: a differenciált integráció az európai integráció szükségszerű strukturális attribútumaként jött-e létre, illetőleg e folyamat a mag-Európa megerősödéséhez vagy az Európai Unió atomizálásához vezet.

Az integráció különböző formái az EU-ban a fejlődés során kiterjedtek. A differenciált integrációk növekvő alkalmazása ellenére nem nyilvánvaló sem a domináns mag-Európa kifejlesztése, sem az EU atomizálódása. A differenciált integráció *az integráció pragmatikus stratégiája alkalmazását segítő módszerként* szolgál. Ennek értéke különösen krízis idején válik jelentőssé. E tekintetben a differenciált integráció az integrációs menedzsment hatékony eszközét képviselte. A grexit vagy brexit esetében mindez újraértékelendő. A differenciálás e legutóbbi formái egyértelműen dezintegrációs irányzatot képeznének.

Az Európai Unió a differenciált integráció rendszere. *Ez a centralizációs szintek változatai (vertikális differenciálódás) és a területiális kiterjedés (horizontális differenciálódás) változatai tekintetében egyaránt érvényes a különféle szakpolitikai területeken.* A differenciálódás a mélyülés és a szélesedés velejárója. Az EU erejének, politikáinak és tagságának bővülésével növekedett és szilárdult meg. *A differenciált integráció modellje a kölcsönös függőség és a politizáció (átpolitizáltság) kölcsönhatásában értelmezhető.* A tagállamok közötti differenciálódás (*belső differenciálódás*) a magas fokú kölcsönös függés és politizáció feltételeiből következő *szupranacionális integráció* következménye. Ugyanakkor a *külső differenciálódás (kivülálló államok szelektív politikai integrációja)* magasan egymástól függő, ám csak csekély mértékben átpolitizált politikai területek esetében fordul elő. E konstellációk a belső piac, a monetáris unió és az európai védelem áttekintése alapján rendkívül meggyőző módon illusztrálhatóak.

Összegezve: *a vertikális differenciálás az európai integrációban mindig meghaladta a horizontális differenciálást.* Ugyanakkor a vertikális differenciálás viszonylag stabil maradt, a horizontális differenciálás pedig növekedett az elmúlt 30 év során. Az elemzett adatok szerint az 1950-es évektől az 1980-as évek végéig az Európai Közösségek erősen decentralizáltak, ám nagyon *uniformizáltak integrációs politikát* folytatott. Ugyanakkor *az 1990-es évektől az Európai Unió differenciált integrációs rendszerré fejlődött.* E rendszer a vertikális és a horizontális differenciálást kombinálja. A vertikális és a horizontális integráció területén megvalósult gyors növekedés nem csökkentette a vertikális és horizontális differenciálást. Az integrációs adatok alapján felállított modellek jelzik: *a differenciálás tartós s növekvő jelentőségű jellemzője az európai integrációs modellnek.* E modellek és jellemző irányzataik jobb megismeréséhez azok fő hajtóerőinek elméleti keretbe foglalása szükséges.

A krízisek alapvetően nyitott döntéshozatali helyzetek. Az integráció kontextusában nyilvánvaló fenyegetést és a dezintegráció szignifikáns valószínűségét jelentik. Azaz az integráció szintjének, hatályának vagy tagságának a csökkenését. További reformokat válthatnak ki, ami még több integrációhoz vezet. A krízisek sújtotta Európában nagyon fontos a krízisek egyik vagy másik eredményét kiváltó feltételek feltárása és megértése.

A különböző kimenetek magyarázata a neofunkcionalista integrációelmélet szerinti *intézményi útfüggőség (path dependency)* két fő tényezője (a transznacionális kölcsönös függés és a nemzetek feletti kapacitás) lehet. *A transznacionális aktorok és kapcsolatok erősnek bizonyultak az euróövezeti válság időszakában.* Az euró bevezetését követően nagymértékben nőtt a pénzpiaci kölcsönös függőség. A szuverén adósságkrízisben érintett

tagállamok nehéz helyzetbe kerültek. Önmaguk nem tudták pénzügyi problémáikat kezelni. Ugyanakkor nehézségeik más tagállamok pénzügyeire és bankrendszerére is hatást gyakoroltak. Reális lehetőségként merült fel egyes, a legsúlyosabb krízissel szembesülő tagállamok esetében az euróövezet elhagyása. Annak költségei azonban igen nagyok lettek volna, ráadásul az euróövezeti magországokra is jelentős terhek hárultak volna. *Ugyanakkor a transznacionális függés gyengének bizonyult a migrációs válságban.*

Az európai integráció fejlődését a mélyülés, a bővülés és a differenciálás jellemzi. A vertikális differenciálás a politikák között a föderalista modellben mindig az európai integráció alapvető jellemzője volt. A horizontális differenciálás az 1990-es évek elejétől alakult ki, és tett szert növekvő jelentőségre. Az Európai Unió jelenleg egyben a differenciált integráció konszolidált rendszerének nevezhető. Annak politikái a centralizációs szint és a területiális kiterjedés tekintetében is változók.

A kölcsönös függőség és az átpolitizáltság a differenciált integráció fő hajtóerői. Növekvő kölcsönös függőség teremti meg a nagyobb integráció igényét. Ameddig az integráció nem a „mag” állami hatalomra, illetve az integrációt erősen igénylő országokra korlátozódik, az integráció valószínűleg elkerülheti az átpolitizáltságot, és egységes (unitárius) maradhat. Ez volt az európai integráció általános iránya az 1980-as évek végéig. A kölcsönös függőség nyomásának növekedésével párhuzamosan jelenik meg az átpolitizáltság. Az különösen az állami „mag”-hatalom kulcsterületei és a kevésbé integrációbarát országok esetében fejthet ki erőteljes hatást. Ez a helyzet jellemző 1990 után. A részben bizonyos mértékig euroszeptikus közvéleménnyel jellemezhető tagállamok megkérdőjelezzik az európai integráció magállamai által szorgalmazott nemzetek feletti integrációt. Ez *belső differenciálást* eredményez. Ahol az euroszepticismus erős beágyazottsága meghiúsítja a csatlakozást, a nem átpolitizált területek magas fokú kölcsönös függősége alapján a belső piachoz történő szelektív integrációval reagálnak. E folyamat *külső differenciálást* eredményez.

A differenciálás alapja az exogén és endogén kölcsönös függés további növekedése. A legutóbbi pénzügyi és gazdasági krízis, illetve azon belül a szuverén adósságválság során szerzett tapasztalatok szerint mind a kölcsönös függőség nyomása, mind az integráció átpolitizáltsága tartósan érvényesülő sajátosság. E tényezők mélyíthetik a különbséget az euróövezet és az Európai Unió többi része között. Kiterjedhetnek az újabban integrált politikai területekre (például a bankszabályozásra). Továbbá az EU-politikák továbbra is externalitásokat hoznak létre kívülálló államok esetében is. (Amelyek vagy nem akarnak, vagy nem képesek csatlakozni.) Az externalitások a külső differenciálás iránt állandó igényt eredményeznek. A differenciált integráció elmélyült tanulmányozása hozzájárulhat az európai integráció folyamatainak alaposabb feltárásához és hatásmechanizmusainak a jobb megértéséhez.

A lényeges, a monetáris unióban a hatékony kiigazítást lehetővé tevő reformokat késleltették, mivel azok nem tűntek sürgősnek. Egyidejűleg a *strukturális divergencia* vált jellemzővé a *magországok és a periféria között*. Míg a centrum gazdasági dinamikája az exportsektorokra támaszkodott, a periférián a belső keresletre alapozott ágazatokban valósult meg a gazdasági növekedés. Az eltérő gazdasági, intézményi, politikai és társadalmi jellemzők kezelése mindeddig nem történt meg. A tagállamok egy része a versenyképesség helyreállításához, illetve emeléséhez szükséges strukturális reformokat nem valósította meg. Az egyes tagállamok között fennálló strukturális eltérések magyarázzák: miért alakultak ki tartós egyensúlytalanságok (folyó fizetési és pénzügyi mérleg) az euróövezetben, mely tényezők (export vagy belső kereslet) és ágazatok (kereskedelmi forgalomba kerülő magas

hozzáadott értékkel bíró ágazatok vagy kereskedelmi forgalomba nem kerülő alacsony és közepes hozzáadott értékű ágazatok) meghatározók a gazdasági növekedésben.

A gazdasági és pénzügyi válság időszakában jelentősen megerősödött a *gazdaságpolitikai koordináció* a GMU-n belül. A válságot megelőző egyensúlyhiányok, strukturális hiányosságok és a válság utóhatásainak leküzdése érdekében, valamint a beruházások élénkítése és a középtávú növekedési potenciál újjáépítése céljából ezek az uniós szintű közös szabályok, eljárások és intézmények központi szerepet játszanak. A válság idején számos kormányközi megállapodás született. Ezt a GMU 1.0 felépítésének hiányosságai magyarázzák. Ám például az Európai Stabilitási Mechanizmus (ESM) irányítási és döntéshozatali eljárásai – főként a kormányközi struktúra következtében – bonyolultak és hosszadalmasak. Középtávon (a második szakaszban) ezért annak irányítását teljes mértékben integrálni kellene az EU szerződéseibe.

Ugyanakkor a kormányközi megállapodásokon, s a tagállamok önkéntes részvételén alapuló konstrukciók korlátai szembeötlőek.¹ A tartós konstrukciók az EU jogrendszerében igényelnének szabályozást, beleértve az alapító szerződések megfelelő irányú módosításait is.

A GMU gazdasági és intézményi struktúrájának kiteljesítéséhez, az európai gazdasági kormányzás teljes kiépítéséhez hosszabb távú intézkedésekről szükséges megállapodni. Azok részeként *a szuverenitás és szolidaritás nagyobb fokú megosztására, megerősített demokratikus felügyeletre lesz szükség*. A világ második legnagyobb gazdasága nem kezelhető kizárólag szabályokon alapuló együttműködés révén. A valódi gazdasági és monetáris unió a szuverenitás megosztásán és közös intézményeken alapuló rendszer kiépítését igényli. E közös intézmények többsége már létezik, és fokozatosan betöltheti ezt a feladatkört. A gyakorlatban a tagállamoknak saját nemzeti költségvetésük és gazdaságpolitikájuk egyes elemei tekintetében egyre nagyobb mértékben kell elfogadniuk a közös döntéshozatalt. A gazdasági konvergencia és pénzügyi integráció sikeres folyamatának lezárását követően lehetővé válna bizonyos fokú kockázatmegosztás a közszektorban. Azt egyidejűleg erőteljesebb demokratikus részvételnek és elszámoltathatóságnak szükséges kísérnie mind nemzeti, mind európai szinten. E szakaszos megközelítés azért szükséges, mert egyes nagyobb horderejű intézkedések a hatályos uniós jogi keret (a Szerződések) – kisebb vagy nagyobb mértékű – módosítását, valamint az euróövezeti tagállamok gazdasági konvergencia és szabályozási harmonizáció terén történő jelentős előrehaladását teszik szükségessé.

Mindezek a szuverenitás átruházásának eddigieknél magasabb fokát, egyúttal az adott ügyekben az európai szintű közös felelősség erősítését feltételezik. A szükséges politikai integráció alapelemei a megerősített demokratikus legitimáció, a beszámoltathatóság s az utólagos vizsgálódás lehetőségének intézményesítése.

A *teljes gazdasági unió*, az európai gazdasági kormányzás kiépülése valódi esélyt kínál az európai gazdaság problémáinak megoldására, egyúttal a teljes európai integrációs folyamat dinamizálására. Mindennek előfeltétele a hatáskörök újraszabályozása, s ahol szükséges, az érintett tagállamok érdekein és önálló döntésén alapuló további szuverenitás-transzfer, amiről természetesen az egyes tagországok esetenként eltérően is vélekedhetnek.

¹ Például az európai szemeszter nagymértékben megerősítette a gazdaságpolitikai koordinációt; a számos csomag, paktum, eljárás és jelentéstételi követelmény azonban elhomályosította logikáját, és aláásta eredményességét.

Ám a globalizáció körülményei között az európai magövezetből történő kimaradás szükségképpen a perifériára szorulás veszélyét hordozza.

Benczes István *Maastrichti kompromisszum: vele vagy nélküle?* című tanulmánya e reformtervek két elemére, a fiskális szabályok szigorítására, valamint a fiskális unió lehetőségeire koncentrál. Habár a gazdasági kormányzás reformjának többszintű igénye, sőt konkrét ötletei is megfogalmazódtak 2010 után, Európa vezetői érzékelhetően és érdemben a szabályok erősítése mellett kötelezték el magukat. A hatos törvénycsomag, illetve különösen a fiskális paktum az úgynevezett „maastrichti kompromisszum” továbbélését jelenítik meg, azaz a nemzetek feletti (szupranacionális), illetve a nemzetállami szintek közötti kompetenciamegosztást erősítik. Ugyanakkor abban talán egységesnek mondható az Unió, hogy a GMU monetáris pillére kiegészítéseként szükségszerűen ki kellene építeni a most még hiányzó gazdasági pillért is. Ennek legfőbb eleme a fiskális unió lehetne, ami a maastrichti kompromisszum – legalább részleges – felmondását (is) jelentené a jövőben.

A 2008-ban Európát is elérő adósságválság nyomán az Európai Unió most egyszerre kívánja korlátozni újabb szabályok által a fiskális politika mozgásterét és növelni annak rugalmasságát a közösségi szintű költségvetési politika határainak (és nagyságának) kiterjesztésével. Míg azonban a fiskális szabályok szigorításával, majd tagállami szintű kötelező érvényű birtokbavételével konkrét lépéseket is tett az Unió, addig az intézményi reformokat megjeleníteni hivatott fiskális unió jobbára még mindig csak ötlet, jó esetben terv maradt. Ugyan az elmúlt 2-3 esztendőben újra felélénkülni látszik a vita a valós közösségi szintű intézményi reformok keresztülviteléről, és egyben annak lehetősége is látszódní kezd, hogy az intézményi integráció elmélyítése egyszersmind a túl bonyolulttá vált szabályrendszer egyszerűsítéséhez is teret biztosíthat, ám a tényleges tetteket továbbra is középtávra teszi az EU.

Benczes István tanulmánya ugyan nem vitatja a mostani lendület fontosságát, ám kritikusan szemléli a fiskális unió megteremtésének folyamatát. A fiskális unió – ha lesz is – nem valószínű, hogy nagyobb lenne, mint a tagok GDP-jének 1,5–2%-a, és mint ilyen nem lehet majd több alkalmi stabilizációs eszköznél, amelyet csak kivételes esetekben aktiválnak a felek. Ez pedig nyilván nagyon messze van attól, hogy általa egy későbbi politikai unió alapjait fektessék le a tagok. Ami 10 esztendővel a pénzügyi és gazdasági válság kirobbanása és 30 évvel a Delors-jelentés publikálása után továbbra is egyértelmű: a maastrichti kompromisszum meghaladása ugyan távlati cél lehet, de ennek teljesülése rövid távon nem valószínű.

Csaba László *A költségvetési és bankunió: vízvázlasztó a többsebességes EU-ban* című írásában arra a kérdésre keresi a választ, hogy a Költségvetési és Bankunió (KBU) eddigi működési tapasztalatai és a várható kiegészítő intézkedések mennyiben jelentenek új szakaszt az európai integráció fejlődésében. Megállapítja, hogy a nemzetek fölötti döntéshozatalnak olyan új rendje jött létre, amelyből csak a brexit révén lehet kilépni. Ezzel szemben a „kívül is levők, belül is levők” számára a költségek halmozódnak, míg a haszon elmarad. A KBU a többsebességes Európa korábban is létezett gyakorlatát formális-intézményi szintre emeli. A kimaradókra az örök cserejátékos szerepe vár, pénzügyi sérülékenységgel és az érdemi nagy döntésekből történő intézményes kimaradással.

A közvetlen válságon ugyan már túl van az euróövezet, ám az Európai Unió továbbra is kénytelen napirenden tartani a gazdasági kormányzás reformját. E reform – más és más intenzitással és eredménnyel – jelenleg négy területre koncentrál, ezek: 1. a fiskális politikai fegyelem numerikus szabályok által történő erősítése; 2. a hatékony válságrendezés mechanizmusainak lefektetése; 3. közös felelősségvállalás megteremtése a tagországok államadosságaira (vagy azok egy részére); valamint 4. a fiskális unió létrehozása.

Az Európai Unió alapjaiban alakult át a 2008–2012-es időszak válságkezelő intézkedései hatására. Egyfelől jelentősen megnőtt a nemzetek fölötti, technokratikus döntések súlya a kormányköziek ellenében. Míg a politika terén – különösen a külpolitikában és az igazságügyi együttműködésben – a kormányköziség szilárdan tartja magát, a pénzről egyre inkább független szabályozó hatóságok és közvetlen politikai elszámoltathatósággal nem bíró testületek döntenek. (Az ilyen módon elköltött összegek a hagyományos ágazati együttműködési keretek többszörösét teszik ki.)

Az euróövezetben új minőségű, szupranacionálissá mélyült integráció jött létre. Ugyanakkor a tagállamok egy része – a kilépő britek mellett három visegrádi és két skandináv állam is – e fejleményekből *lényegében saját döntés alapján kimaradt*. Nem vettek részt az új szabályok megalkotásában, és így nem élvezik majd az ezáltal létrejött védőernyőt a bizonyára bekövetkező legközelebbi pénzügyi válság idején.

A bankfelügyelet nemzetek fölötti szintre kerülése, a részvényesek kötelező bevonása *meggyengítette a kontinentális banki modell egyik alapvonását*: a tulajdonos és szabályozó állam és – az elvileg piaci elveket követő – bankjai közti meghitt viszonyt. Ennek kiegészítéseként az egységes bankszanálási mechanizmus (*Single Resolution Mechanism, SRM*) is a megelőző évtizedben folytatottnál sokkal inkább piacelvű megoldásokat ír elő – kötelező erővel. Mindez megerősítette a közös valutaövezet hitelességét, válságtűrő képességét.

Ez a fejlemény egyszerre két fontos konstituáló/rendszeralkotó elemet is jelent. Egyrészt *a bankunió belül sokkal inkább piacelvű és technokratikus gyakorlat alakul ki* mind béke-években, mind a válság időszakában. Másfelől, *aki kimarad, az lemarad* – egyebek mellett az EKB által teremtett korlátlan likviditásból, az ESM/EMA (*Experience Sampling Method/ Ecological Monetary Assessment*) biztosította védőpajzsból és a SRM biztosította puha átmenetből. A közös pénzügyi/felügyeleti szabályozás (*Single Supervisory Mechanism, SSM*) hatókörén kívül kerültek bankrendszere és valutája ellen bizonyára sokkal kisebb költséggel lehet támadást intézni. Könnyebb az ellenséges átvétel is, és korántsem csak a pénzügyi szférában. És nem utolsósorban: minden veszteséget az adott állam polgárai viselnek. Lélektani oldalról nézve: a közös védőernyő alá került intézményeket nemigen érdemes megtámadni, mert reménytelen vállalkozásnak bizonyulhat, viszont *megnőhet az étvág, a különösen nem védett, kívülállók elleni spekulációra*.

A KBU kialakulásával *átfogó, koherens, szankciókkal is megerősített részletes eljárási rend jött létre*, amelyben sok tíz- és százmilliárd eurónyi összegekről döntenek közvetlenül és – még inkább a magánpiaci szereplőket bevonva és terelve – közvetve. Válság esetén ez a nemzetek feletti és technokratikus eljárási rend szigorú keretek közé szorítja, hogy ki, mit és hogyan tehet, és ekkor válik még fontosabbá, hogy valaki a kerítésen kívül vagy belül van. De Boissieu joggal jegyzi meg, hogy bár a KBU-t létrehozó kormányközi egyezményekben rituálisan szerepel az, hogy nem EMU-tagok is beléphetnek – vagyis, hogy nyitott a kívül maradók irányában –, *valójában azonban nehéz elképzelni* olyan gyakorlatot,

hogy valamely tagállam a bankunióban vagy a tőkepiaci unióban úgy vehessen részt, hogy közben nem használ eurót.

Az egységes piac és egységes szabályozás megőrzendő akkor is, ha a nyílt együttműködési módszer alkalmat ad arra, hogy változó geometriában társuljanak a tagok. Ugyanakkor – Csaba László szerint – *meghaladottnak tűnik az érvelés ama része, amely kifejezetten óv attól, hogy az EMU és főleg a KBU elkülönült és tartós intézményi struktúrává váljon*. Ha a tárgyalt újításokat – inkább előbb, mint utóbb – nem cikkelyeznék be az EU alapszerződésébe, az részint önkényes döntésekhez, részint az elszámoltathatóság hiányához, részint pedig az átláthatatlan és rejtett újraelosztás állandósulásához vezetne.

A realitások alapján az előretekintés kettébontandó. Egyfelől üdvözlendő, hogy az EU vezető szervei – szemben a 2010–2013. évi időszak hektikus válságkezelésével – a jó időköt és a többéves pénzügyi keret kialakulása körüli vitákat arra is fölhasználják, hogy az EU jövőjét több változatban vázolják fel. Külön is üdvözlendő a Bizottság 2017. júniusi anyaga, amely tartalmazza a korábban mindig kerülgetett kérdéseket, beleértve a több vagy kevesebb „Európa”, azaz a közösségi döntési hatáskör, több vagy kevesebb költség, több egységesítés vagy több különutasság kérdéseit.

Mindezek alapján kívánatosnak tekinthető, hogy a KBU keretében már kimunkált és belátható időn belül még kiegészülő megoldásokat a maguk teljességében átültessek az Unió alapvető jogi és politikai intézményrendszerébe. Ennek hiánya számos belső ellentmondás forrása marad a jövőben is. Ezek közül *a kívül maradók számára különösen kellemetlennek bizonyulhat, hogy egy előbb-utóbb jelentkező pénzügyi válságban nem tudnak mire támaszkodni*. A „békeidőszakban” nem kérdéses – ezt a britek is nehezményezték –, hogy mire a nem EMU-tagokat a tárgyalóasztalhoz engedik, addigra már a nagyok leosztották a lapokat, a kimaradók csak értesülnek a megegyezésről, de nem alakíthatják azok tartalmát.

A KBU keretében kialakuló új rendszer – és sok más, a Lisszaboni Szerződés óta közösségi döntéssel meghozott határozat – nem felel meg a plebejus demokráciaértelmezésnek, nem követi – a politikatudományi elméletekbe a közgazdaságtanból beszívargott elvárás szerint – a preferenciák felösszesítésének elvét. Ugyanakkor nem kérdéses, hogy mindezek jórészt befejezett ténynek tekintendők.

Kétségtelen, hogy az európai integráció egész történetében folytonosan a meg nem valósult tervek és az elméletileg felemás megoldások világában működött. A nem teljes megoldás nem feltétlenül működésképtelen, a nem optimális elrendezés a politikailag még épp lehetségest jelentheti.

A legvalószínűbbnek ezért az – az elméletileg legkevésbé izgalmas – változat tekinthető, ahol lényegében minden marad, *de a részletek folytonos változtatása mindig elégséges égerutat jelent a döntéshozóknak ahhoz, hogy senkinek se kelljen az asztalt felborítania*. Ebben a keretben a partvonalra szorultak előtt két út áll. Az első út, hogy megteszik a valutauniós tagsághoz szükséges lépéseket – immár a KBU nyújtotta pénzügyi és politikai előnyök fejében –, és belépnek a belső körbe. Románia és Bulgária elindulhat ezen az úton.

A másik út: a dán és a svéd példát követve a közép-európai államok elfogadják a másodrendű tagságot, mondván: az „első osztályra” olyan drága lenne a jegy, amit ők nem kívánnak és nem is tudnak megengedni maguknak. *Ez a döntés mélyen politikai-stratégiai jellegű*, különösen Csehország esetében, ahol a KBU követelményeinek történő megfelelés

részint adott, részint megteremthető. De a végső döntés az igazán fontos kérdésekben rendre a nemzeti fővárosok kezében volt, és marad a jövőben is.

Kutasi Gábor *Külső egyensúlytalanság az euróövezetben. Megoldás-e a többszintű kormányzás?* című tanulmányának kiindulópontja szerint az euróövezet adósságválsága az egységes piac strukturális problémáját hozta felszínre. Annak alapja az eladósodott tagállamok külső egyensúlyi problémája. Mivel az euróövezetbe tartozó tagállamok közösségét egységes piacnak tekintették, az egyes tagok közösségen belüli folyó fizetési mérlege mellékes kérdésnek tűnt. Az egységes valuta, az euró a tagállamok között rögzített árfolyamrendszer eredményezett. Így a kevésbé versenyképes országok nem tudják javítani a beralapú versenyképességüket árfolyam-leértékelésen keresztül, miközben az egységes központi banki kamatszint és az euróövezet stabilitása által biztosított olcsó finanszírozási lehetőségek arra ösztönözték őket, hogy a folyó (jelenbeli) fogyasztásukat bővítsék. A tanulmány feltevése, hogy az euróövezeten belüli folyó fizetési mérleg egyensúlytalanságai az övezeten belüli versenyképességi különbségeken alapulnak. E különbségek az egységes valutából és a tagországok fejlettségi heterogenitásából következnek.

Györfly Dóra *Erkölcsei kockázat és szolidaritás a GMU-ban: a görög válság tanulságai* című tanulmányában izgalmas témakört tárgyal. A globális pénzügyi válság számos korábbi tabut semmivé tett a GMU tekintetében. Ezek közül az egyik legfontosabb az úgynevezett nincs kimentés szabály. Az EKB beavatkozásai, illetve az egyes országoknak nyújtott nemzetközi mentőcsomagok immár erősen megkérdőjelezték annak relevanciáját. Ám a szabály mögötti megfontolások nem tűntek el. Az erkölcsi kockázattól való félelem, azaz hogy a kimentések a befektetőket felelőtlen hitelezésre ösztönzik, folyamatosan jelen volt a mentőcsomagok tárgyalása során. E félelem ütközött a szolidaritás elvével: ha valamely tagállam bajba kerül, megsegítése az Unió egészének érdeke és felelőssége.

Az erkölcsi kockázat és szolidaritás elvének konfliktusa különösen élesen jelentkezett Görögország esetében, amely az európai pénzügyi válság legnagyobb vesztese. Veszteségei nagyobbak, mint Magyarországon a szocializmus összeomlását követő transzformációs recesszió során megélt visszaesés. A mentőcsomagok által kikényszerített költségvetési megszorítások mértéke példátlan az OECD-országok elmúlt fél évszázadában. Ezek a hatalmas áldozatok azt szolgálták, hogy az ország bennmaradjon az euróövezetben.

A tanulmány bemutatja a görög euróövezeti tagság fenntartásával kapcsolatos legfontosabb megfontolásokat. A görög gazdaság szerkezetének és az adósság összetételének áttekintése alapján rávilágít arra: az ország kilépése az euróövezetből nem oldana meg semmilyen problémát a görög gazdasággal kapcsolatosan, ám hatalmas költségei lennének mind a görög lakosság, mind pedig az euróövezet többi tagállama számára. Mindez magyarázhatja azokat a rendkívüli áldozatokat, amelyeket Görögország és európai partnerei vállaltak az euróövezet egyben tartásáért. Ám a sorozatos mentőcsomagok azt a feszültséget is illusztrálják, amely az erkölcsi kockázattól való félelem és a szolidaritás iránti igény között fennáll, és elsősorban bizalom révén hidalható át.

Az intézményi és szerkezeti reformokat elősegíti a szupranacionális szint rendkívüli megerősödése az európai és különösen a görög pénzügyi válság kezelése során. A kimaradók nagyobb gazdaságpolitikai szabadságot élveznek, de ez egyben azt is jelenti, hogy egyre inkább másodlagos szereplőkké válnak az Európai Unió döntéshozatali

rendszerében – várhatóan nem csupán az eurővezetettel összefüggő kérdésekben. Ugyanakkor az erkölcsi kockázat és szolidaritás dilemmája esetükben továbbra is megoldatlan.

Kecskés László *A jogharmonizáció integráló erejének gyengülése* című tanulmányában bemutatja, hogy az Európai Közösségek jogi működésének 1958. évi kezdetétől a jogharmonizációs tevékenységnek integrációt erősítő szerepe volt. Ez a folyamat az 1980-as évek közepétől kétágúvá vált.

A rendeletek jogharmonizációs eszközként való „újrafelfedezésével” egyrészt a jogharmonizáció a korábbinál is hatékonyabb integrációerősítő funkciót kapott. Ugyanakkor az *Egységes Európai Okmány* mintegy „be is cikkelyezte” a tagállamok közösségi központtal szembeni jogharmonizációs mozgásterének jogalapjait.

A Maastrichti Szerződés révén „újra felfedezett” szubszidiaritás elvileg a jogharmonizáció tagállami érdekdimenzióit, továbbá az alaposabb jogászai-szakmai előkészítő munkát erősítette.

Az 1990-es évek elejétől az Európai Bíróság ugyanakkor a jogharmonizáció intenzívebbé tételét előmozdító döntéseket hozott: az irányelvek közvetlen alkalmazhatósága elvének korábbi kimondását követően a tagállamok jogszabályainak a közösségi jog alapján történő értelmezésének kötelezettségét (az 1990. évi *Marleasing v. La Commercial* ítélet), illetve a jogharmonizációban engedetlen vagy hanyag tagállamokkal szemben az állami kárfelelősség intézményeinek az alkalmazhatóságát is felvetette a híres 1991. évi *Frankovich*-ítélet. Az 1990-es évek közepére viszont az Európai Bíróság is elbizonytalanodott: az úgynevezett post-Frankovich-jelenség keretében jogi fékezési mechanizmusokat alakított ki a Frankovich-elv progresszivitásával szemben.

Az európai integráció gyors kibővülése után az Európai Bíróság elvi természetű dogmateremtő tevékenysége elszűrült, és „nagyüzemi” működési stílusjegyeket kezdett mutatni. A jogharmonizáció intenzívebbé tételét célzó megközelítések háttérbe szorultak. A korábbi évtizedekben az Európai Bíróság dogmatikai értékű ítéleteit általában az áruk szabad áramlása tematikai körében fogalmazta meg, és e jogi megállapítások terjedtek át idővel a másik három közösségi szabadságjog tényállásainak megítélésére. Újabbán az irányt mutató jogi gondolatok általában a személyek szabad áramlásával összefüggésben jelennek meg, és gyakorolnak hatást a közösségi és a tagállami mindennapokra.

Végül aláhúzást igényel: az Európai Unió bővítése folytán sokszínűvé, intenzívvé, esetenként feszültté vált integrációs politikai közeg a jogi tevékenység jelentőségét beárnyékolja, illetve arra gyakran zavaróan hat.

Király Miklós *A nemzetközi magánjog kodifikálásának útjai az Európai Unióban és tagállamaiban* című tanulmánya az Európai Unióban a legutóbbi időkg nagyon sikeres területről – a jogegységesítésről a nemzetközi magánjog területén – szól. A tagállami integrációs modelleket vizsgáló kutatások között első pillantásra viszonylag szűknek tűnő terület nagyon sokrétű szabályozást foglal magában, számos kérdéssel és problémával. Alapvető, a kötet fő témájához kapcsolódó kérdés: valamely nagy uniós jogi normatömeg milyen hatást gyakorol a tagállami jogalkotásra.

Összességében, mint annyi más területen, itt is szerves együttélés alakul ki az EU-jog és a tagállami jogok között. A jogharmonizáció nem teljes, nem hézag nélküli, az átfogó szabályozást a két normarend együttesen adhatja.

Bár a további jogegységesítés lelassulni látszik, így is érintkező világokról van szó. Az új nemzeti kódexek nem vonhatják ki magukat az EU-jog hatása alól. Például a szokásos tartózkodási hely mint kapcsoló szabály alkalmazásának terjedése alól a személyek esetében, a személyes jog meghatározásánál – azzal együtt, hogy mindig mérlegelni kell a nemzeti érdeket is.

Várkonyi László *Intézményközi harcok az EU kereskedelempolitikai döntéshozatali, jogalkotási folyamataiban* című tanulmányában bemutatja: a közös kereskedelempolitika az Európai Gazdasági Közösség létrejötte és a Lisszaboni Szerződés életbelépése közötti évtizedekben lényegében két szereplő, az Európai Bizottság és a tagállamok képviselőiből álló Tanács közötti küzdelmekben formálódott. Az Európai Bizottság és a tagállamok között folyamatos viták folytak arról, hogy mi is a közös kereskedelempolitika pontos tartalma, hol hozhatnak a tagállamok nemzeti szabályokat, vagy folytathatnak nemzetközi tárgyalásokat, mennyiben lehetnek közvetlenül is aktív résztvevői multilaterális vagy kétoldalú tárgyalásoknak, illetve részes felei a nemzetközi szerződéseknek.

A kompetenciaharcok feloldása az Európai Bíróság által adott vélemények, illetve az alapszerződések módosítása révén történhet (és történt is) meg. Az elmúlt évtizedek fejleményei egyértelműen mutatják, hogy a kizárólagos közösségi hatáskör tartalma fokozatosan kibővült. A szolgáltatások kereskedelmére és a szellemi tulajdonjogok kereskedelmi vonzataira vonatkozó közösségi hatáskör tartalmát részlegesen az Amszterdami Szerződés és a Nizzai Szerződés is tágitotta. A Lisszaboni Szerződés viszont e területekre, sőt a külföldi közvetlen befektetésekre is teljeskörűen kiterjesztette a közös kereskedelempolitika hatókörét. Mindezek alapján lehetővé válik olyan szabadkereskedelmi megállapodások létrehozása, ahol az eddig követett gyakorlattal ellentétben már kizárólag az EU jelenik meg részes félként, a tagállamok pedig nem. Ez együtt jár azzal is, hogy a megállapodások megkötéséhez elegendő a Tanács (minősített többség melletti) döntése és az Európai Parlament egyetértése, a nemzeti parlamentek jóváhagyó szerepe pedig megszűnik.

A Lisszaboni Szerződés különösen jelentős változást hozott azzal, hogy megszüntette a Tanács addigi egyedüli jogalkotó szerepét a közös kereskedelempolitikában. Az Európai Parlament (EP) az uniós szabályozásoknál társjogalkotóvá vált, a nemzetközi kereskedelmi szerződések megkötéséhez pedig immár az EP egyetértése is szükségessé vált. Ezzel az EU közös kereskedelempolitikájának alakításában a Bizottság és a Tanács mellett az EP is érdemi szereplő lett ennek minden előnyével és nehézségével.

A Lisszaboni Szerződés jelentősen megváltoztatta az EU közös kereskedelempolitikájának alkalmazása során évtizedekig követett gyakorlatokat. A közösségi kompetencia egyre szélesebb területre való kiterjesztése önmagában is fokozta a Bizottság és a Tanács közötti feszültségeket, az EP érdemi szereplővé válása pedig új dimenziót adott az intézmények közötti küzdelemnek. Az intézmények közötti új egyensúly megtalálását és a zavartalanabb együttműködést az EP szerepének megerősödése önmagában nem oldja meg. Sőt a kereskedelempolitika kizárólagos uniós hatásköreinek kibővülése miatt a nemzeti parlamentek elveszíthetik korábbi jogosítványaikat a kereskedelmi megállapodások jó részének ratifikálására, ami várhatóan újabb problémákat és feszültségeket teremt.

Hetényi Géza *Többsebességű Európa – magyar érdekek a GMU mélyítése során* című írásában aláhúzza, hogy a többsebességű európai integráció legkézzelfoghatóbb megjelenése

a GMU. Bár a GMU-nak minden uniós tagállam részese, a közös fizetőeszközt, az eurót jelenleg 19 tagország használja. Közülük hétnek (például Magyarországnak) az alapító szerződések rendelkezései alapján törekednie kell az euró bevezetésére, illetve az ehhez szükséges feltételek megteremtésére. Ugyanakkor ez nem kikényszeríthető. Leginkább Svédország példája mutatja, hogy ha nincs rá belső politikai akarat, akkor egy-egy tagállam a feltételek teljesülése esetén sem feltétlenül csatlakozik az euróövezethez. Kizárólag Dánia és az Egyesült Királyság rendelkezik kimaradási joggal, amely az utóbbi esetében a brexittel természetesen okafogyottá válik. A többiek perspektivikusan részei lesznek a közös valutának. Nagy kérdés, hogy e pillanat kinél mikor és milyen feltételek mellett jön el.

Míg az euróövezetben részt nem vevő tagállamok is léteznek, egyértelműen kétfokozatú integrációról beszélhetünk. A közös monetáris politika és a közös fizetőeszköz, kiegészülve azokkal a fiskális szabályokkal, amelyek csak az euróövezet országaira vonatkoznak, egyértelműen magasabb fokú integrációt jelentenek.

A GMU eddigi fejlődése, illetve további mélyítésének várható perspektívája egyértelműen távolítja egymástól az euróövezeten belüli és kívüli tagállamokat, valódi kétebességes integrációt alakítva ki. A periférián elhelyezkedő tagállamok egyre több együttműködési formából maradnak ki, érdekeiket egyre nehezebben tudják érvényesíteni, különösen, ha számuk tovább csökken. A GMU mélyítési folyamata során ma deklarált elv, hogy az euróövezeten kívülieket is be kell vonni a döntésekbe, és érdekeiket figyelembe kell venni. Kérdés, így marad-e ez, ha a jelenlegi kilencnél jóval kevesebben maradnak. Az euró belátható időn belüli bevezetésének alternatívája valószínűleg egyfajta másodosztályú tagság, amelyet a GMU mélyítésének előrehaladásával párhuzamosan egyre nagyobb kihívás lesz első osztályúra váltani.

Várkonyi László a kötetben szereplő másik tanulmánya (*Lisszaboni Szerződés: EU-s és tagállami beruházási hatáskörök*) ugyancsak a közös kereskedelempolitika témakörét tárgyalja. A Lisszaboni Szerződés több, látszatra apróbb, de jelentős hatással bíró módosítást hozott az EU közös kereskedelempolitikájában. Kibővült annak tárgyi hatálya, és külföldi közvetlen beruházások is a részévé váltak. Mindez hosszú belső vitákat váltott ki az Európai Bizottság és a tagállamok között, súlyos (teljesen máig sem egyértelműen megoldott) kérdéseket vetve fel.

Az Európai Bizottság alapvetően a szolgáltatások kereskedelmét és a beruházásokat (gazdasági célú letelepedést) érintő WTO-tárgyalásokkal összefüggésben, az egységes EU-fellépés érdekében igényelte a nemzetközi beruházási kapcsolatok szabályozására vonatkozó kizárólagos közösségi kompetencia rögzítését. A több évtizedes folyamatos bizottsági törekvés végül eredményre vezetett. Ugyanakkor a hatáskör kiterjedésének mértéke és gyakorlásának módja számos problémát vetett és vet fel. A hosszú évekig tartó – a tanulmányban bemutatott – uniós jogalkotási viták során ezek közül a legtöbbre sikerült megfelelő megoldásokat találni.

Palánkai Tibor

Integráció és kohézió az EU-ban

1. A jelenlegi integrációs folyamatok szerkezetéről

1.1. Nemzetközi (globális és államközi regionális integráció)

Az integráció komplex fogalom. A komplex közelítés az elemzés távlatainak kiterjesztésével azonosítani törekszik az integrációs folyamatok fejlődését, tendenciáit, jellemzőit, összetevőit és nem utolsósorban a jelenlegi válság fő okait. A tanulmány adott területen a nemzetközi integráció válságára, jövőjére és a kívánatos reformokra koncentrál. Elsősorban az EU-ban a kohézió és a kívánatos szociális modell kérdéseit igyekszik szélesebb összefüggésekbe helyezni és azok vonatkozásában vitát generálni.

Az integrációt közösségek képződésének, fejlődésének, újratermelődésének és átalakulásának folyamataként definiálom. Ennek eredményeként különféle társadalmi-gazdasági, politikai, kulturális, szellemi vagy bármilyen más természetű társadalmi szerveződések, képződmények jönnek létre. Az integráció mint állapot minőségileg folyamatosan fejlődő társadalmi-gazdasági organizmusokat képvisel, amelyek az idők folyamán szerkezetileg és funkcionálisan egyre komplexebbé válnak, s amelyek szerveződésének elsődleges általános célja, hogy biztonságot, hatékonyságot és jólétet szolgáltatassanak. Az integrációnak akkor van értelme, ha az előnyök meghaladják a hátrányokat, a hasznok a költségeket.

Az integrációt *történelmi folyamatként* fogom fel. Ez azt jelenti, hogy nem a jelenlegi nemzetközi integrációval kezdődik. Történelmi íve sok ezer évet fog át kezdve a korai történelmi idők családjától, a törzsek, falvak, városok kialakulásán keresztül egészen az utóbbi évszázadok nemzeti, valamint az utóbbi évtizedek nemzetközi integrációjáig. A *globális társadalom és gazdaság mint integrált közösség* kialakulása mindinkább körvonalazódik. A történelemnek mint közösségek fejlődésének elemzése a történelem- vagy a szociológia-tudományokban, vagy éppen a szociálintropológiában széleskörűen jellemző.

A fő kérdés, amire először válaszolni kell: a közösségformálódási folyamatok és az integráltság állapota hogyan viszonyulnak egymáshoz? Milyen körülmények között és feltételek mellett beszélhetünk olyan organizmus keletkezéséről, amelyet integrált közösségnek tekinthetünk? Erre az integrációs folyamatok főbb összetevőinek szerkezeti elemzése alapján vállalkozhatunk. A kérdés rendkívül komplex, de úgy gondolom, hogy a társadalmi formációk vagy szervezetek elemzése talán közelebb vihet a megoldáshoz. Ezek közül az összetevők közül különösen az alábbiakat javaslom kiemelni:

- a kapcsolatok és a kommunikáció intenzitása, a munkamegosztás, az összekapcsoltság és kölcsönös függés állapota;
- technostruktúrák, technológiai bázisok és integrációs infrastruktúrák;

- társadalmi és gazdasági rétegződés, tulajdonviszonyok és a hatalmi viszonyok jellege;
- integrációs intézményi és szabályozási keretek, a kormányzás rendszere;
- kohézió és azonosulás (társadalmi-gazdasági, kulturális, érzelmi stb.), elkötelezettség és lojalitás a közösség irányában;
- a közösség kultúrája (értékek, normák, szabályok és szimbólumok).

Szükséges aláhúzni, hogy az integrációs folyamatok jelenlegi válsága „szerkezeti” vagy „átalakulási” (transzformációs) válság, amely valamennyi fenti tényező, összetevő tekintetében megjelenő hiányosságok elemzése alapján tárható fel és érthető meg. Az ezzel kapcsolatos bőséges irodalom idézésétől eltekintek.

Az integráció *strukturált folyamat*. Általános közelítésben a közösségformálódás, a különböző organizmusok működése *többszintű, többfunkciós és többdimenziós*. Ez azt is jelenti, hogy a közösségképződési folyamat nagyszámú integrálódó közösség egymásba fonódásából állhat össze. Ezek a folyamatos újraintegrálódás folyamatában vannak, s miközben párhuzamosan elkülönülnek, egymással átfedésben, kölcsönhatásban és kölcsönös függésben vannak. A különböző társadalmakban ezek nagy számban léteznek, s a számuk és komplexitásuk a társadalmi-gazdasági fejlődéssel növekszik. Az adott integráció folyamata, teljesítménye és sikere összes összetevője által meghatározott.

A tanulmány a jelenlegi nemzetközi integráció folyamatait és állapotát elemzi. Ennek két alapvető összetevője van: *az államközi regionális és a globális integráció*. Ehhez szervesen kapcsolódnak a *nemzeti, a vállalati vagy a városi integrációs* folyamatok, de a válságproblémák szempontjából figyelmet érdemel a családi viszonyok átalakulása, a válások vagy például a civil szervezetek szerepe. Részletesebben ezek közül csak a jelenlegi integráció nemzetközi és nemzeti dimenzióira térek ki.

Általában az integrációs folyamatok *sokszereplősek*. Az integráció *elsődleges szereplőjének az egyént* tekintem. Úgy gondolom, hogy az emberiség történelme nem más, mint *egyének különböző közösségekbe való szerveződése*. Ez alapulhat különféle *kényszereken*, miközben *a szerves megközelítésnek* megfelelően az egyének társulása szabad és önkéntes, demokratikusan az érdekeiknek és akaratuknak megfelelően történik. A társadalmi integráció történelmileg az emberré válás meghatározó tényezője.

A különböző közösségek összetételétől és természetétől függően az egyének *szerepe vagy részvétele lehet közvetlen vagy közvetett*. A szélesebb integrációs folyamatokba, különösen jogi vagy politikai vonatkozásban formálisan az elsődleges szereplők a különféle közösségek, szervezetek lehetnek, amelyek, felfoghatjuk úgy, hogy végső soron a mögöttük lévő egyének képviselőiben lépnek fel. Az EU szerződéses integrációjában a nemzeti államok (kormányok) az elsődleges szereplők, s az intézményeket vagy a döntéshozási mechanizmusokat ennek megfelelően alakították ki. Később az *acquis communautaire* kiterjesztésével az egyének jogi státuszt és elismerést kaptak (európai állampolgárság vagy a közvetlen szavazati jog az európai parlamenti választásokon).

A nemzetközi integráció mint az államközi regionális és a globális integrációs folyamat új fejlemény, és a második világháborút követő évtizedek terméke.

Az EU mellett több tucat más integrációs célú szervezet működik (NAFTA, ASEAN, Mercosur stb.), amelyek többnyire a szabadkereskedelmi övezetek vagy gazdasági uniók különböző formáit öltik. Kevés kivétellel (Kuba vagy Észak-Korea) a világ mintegy

200 országa részt vesz egy vagy több, valamilyen lazább vagy szorosabb regionális integrációs tömörülésben.

Közöttük az EU magas szintű integráltságával több szempontból is kiemelkedik:

- Az együttműködés egyedülállóan *magas intenzitása, összekapcsoltsága és viszonylag kiegyenlített kölcsönös függése* jellemzi.
- Az egyetlen integrációs szervezet, amely eljutott a közel átfogó *egységes piac és egységes valuta* kialakításáig (az euróövezet 19 tagállama az EU GDP-jének mintegy 77%-át adja).
- A *kohézió és a szolidaritás elvét* kiterjeszti az Unió szintjére, s azt politikai és pénzügyi mechanizmusokkal támasztja alá.
- A *politikai identitás* bizonyos szintjét érte el (*polity*), amely már a *szupranacionális elemekkel* keveredik.
- Potenciálisan rendelkezik a *globális politikai szerephez* szükséges kapacitásokkal.
- Az EU-t számos más integrációs szervezet *modellnek* tekinti.

Ezek a jellemzők egyetlen más államközi regionális integrációs szervezetről sem mondhatók el.

A jelenlegi nemzetközi integráció másik új összetevője a *globális integráció*. Nem kívánok a *globalizáció történetével* kapcsolatos vitában határozottan állást foglalni. El tudom fogadni azokat az érveket, amelyek a nagy történelmi birodalmak (a Mongol vagy a Római Birodalom) globális kiterjeszkedésére vonatkoznak. Sok meggyőző érv hozható fel azok mellett, amelyek a globalizációt Amerika felfedezésétől vagy az ipari forradalomtól datálják.

Held és munkatársai a globalizációnak négy nagyobb szakaszát, fejlődési fokozatát különböztetik meg: *premodern globalizáció* (9–11 ezer évvel ezelőtti időszak); *korai modern globalizáció* (i. sz. 1500 és 1850 közötti időszak); *modern globalizáció* (az 1850 és 1945 közötti időszak); valamint *korunk globalizációja* (az 1945 utáni évtizedek).¹ Azokkal a nézetekkel határozottan egyetértek, amelyek a globalizáció a második világháború utáni időszakát a globális integrációval azonosítják annak ellenére, hogy elemei már a „modern globalizáció” időszakában megjelentek. Ami *új, az a globális integráció* és nem a globalizáció általában.

A globalizációt az irodalom túlnyomó többsége is mint folyamatot, és nem mint befejezett tényt vagy állapotot fogja fel. Mint folyamatot aligha lehet tagadni, miközben az integrációnak különösen globális szinten, számos területen csak a csirái fejlődtek ki, súlyos aszimmetriákkal terhelt, s nem teljesülnek az integrációs folyamatokkal kapcsolatos elvárások. A globális integráció még a szülési fájdalmakkal küzd, de a vetélés következményei sokkal súlyosabbak lennének. Történelmi kimeneteléről ma még nehéz lenne bármit is mondani.

1.2. A nemzeti integráció jelentőségéről

Történelmileg a nemzeti integráció az utóbbi mintegy 300 év terméke. Szerkezeti vonatkozásban szorosan kapcsolódott az ipari forradalomhoz, társadalmi-politikai vonatkozásban

¹ HELD et al. 2004.

pedig a tőkés társadalmi átalakuláshoz. A nemzeti integráció a gazdasági kapcsolatoknak az ipari forradalom által generált kiterjedésén és elmélyülésén alapult, ami a nemzeti piacok és pénzek létrejöttéhez vezetett. A kooperáció intenzívvé válásán túl a kommunikációnak is nagy szerepe volt. A folyamatban döntő szerepet játszott a nemzeti közoktatás és média kialakulása, először a nemzeti újságírás, majd a rádió és a televízió. Kialakultak a nemzeti „irodalmi” vagy „hivatalos” nyelvek.

A tőkés társadalmakkal a *nemzeti integrációk erőteljesen szerves jellegűvé* váltak. A rabszolgaság és a jobbágyság korábbi durva alárendeltségi viszonyaival szemben a tőke és a munka viszonya piaci alapokra helyeződött, a társadalmi és gazdasági viszonyok piaci és demokratikus elvek alapján szerveződtek.

A nemzeti integrációkban a belső erőszak elemei továbbra is jelentős szerepet játszanak. A nemzeti integráció domináns törekvése a kulturálisan, etnikailag és politikailag homogén nemzeti államok létrehozása volt. A földgolyó társadalmának etnikai sokszínűsége és keveredettsége miatt (az ENSZ Egyetem adatai szerint mintegy 5000 olyan etnikai csoport létezik, amely az ENSZ Alapokmánya szerint jogosult lehetne a „nemzeti önrendelkezésre”, de ezzel szemben jelenleg csak mintegy 200 állam létezik) ez teljességgel lehetetlen.² Az *erőszakos asszimilációra való törekvések* az elmúlt évtizedekben talán valamelyest nehezültek, de továbbra is jellemzők. A nemzetiségi jogok és a kisebbségi autonómiák elismerésében, főként a fejlett világban (nem utolsósorban Európában) jelentős előrelépés történt. A kérdés azonban továbbra is a demokrácia egyik fő deficitje a világban (Európában is, főként a keleti felében), valamint a nemzetközi rendszer stabilitásának egyik fő veszélyeztetője.

Az utóbbi időben divatosá vált a nemzetet temetni, a globalizációval szemben a nemzetet mint túlhaladott struktúrát beállítani. A nemzetek helyzetét illetően a jelenlegi globalizáció mellett a szkeptikusok érve három alapvető feltételezésen alapul:

„1) Az állami autonómiát aláássa a tény, hogy a globális erők büntetően nagy költségeket rónak azokra az államokra, amelyek eltérnek az alapvető neoliberális modelltől;

2) Az államnak a kulcsfontosságú szektorokban nincs ereje és tekintélye a kimenetek befolyásolására;

3) Az államok nélkülözik azokat a forrásokat és struktúrákat, amelyekkel a múltban a biztonsági és szociális problémákat kezelni tudták.”³

Egyesek egyenesen a nemzeti állam végéről, fokozatos eltűnéséről beszélnek, egy olyan világról, amelyben a nemzeti intézmények és szuverenitás elveszti értelmét. „Kísértet járja be a világ kormányait. A globalizáció kísértete.”⁴

A nemzetek változatlanul a jelenlegi integrációs folyamatok és szerkezetek fontos összetevői. „A 21. század elején, az államok a nemzetközi rend alapvető építő kövei maradtak, a kormányok a világrend alapvető szereplői és alakítói.”⁵ Bizonyos értelemben szerepüknek akár a felértékelődéséről is beszélhetünk, s ez vonatkozik az EU-integrációra is. „Bár a gazdasági globalizáció és a transznacionális gazdasági erők sok tekintetben aláássák a nemzetek gazdasági szuverenitását, azonban a globalizáció terjedelmét és a gazdasági

² SIMAI 2007, 59.

³ BISLEY 2007, 63.

⁴ WOLF 2005, 247.

⁵ SIMAI 2007, 55.

globalizáció nemzetgazdaságra gyakorolt hatását hajlamosak vagyunk eltúlozni. Végül is a világot továbbra is az államok dominálják.”⁶ A nemzeti és a nemzetközi integráció közötti szerves dichotómia számos területen megmutatkozik, s nem hagyható figyelmen kívül.

A *nemzeti integráció folytatódó folyamat*, s távolról sem fejeződött be. A nemzetek mint társadalmi közösségek a folyamatos átalakulás, újratermelődés és újraintegrálódás folyamatában vannak, s a változó belső és külső tényezőkhez folyamatosan alkalmazkodni kényszerülnek. Egyelőre minden jel szerint a nemzetek nem tűnnek el a történelem súly-lyesztőjében.

A globalizáció a legnagyobb kihívást a *nemzeti állam szabályozási és kormányzási funkciója számára jelenti*. A nemzeti állam szempontjából a folyamat két tendencia keretébe helyeződik. Egyrészt a nemzeti szuverenitások leadása a regionális és helyi szinteknek, másrészt a kompetenciák és a szabályozás felfelé csúszása az országok közötti regionális integrációblokkok és a globális szintek irányába. A „sokszintű kormányzás” ezek között keresi az optimális megoldások lehetőségét. „A nemzeti állam ennek az *összekapcsolási* folyamatnak központi szereplője: az államok politikája és gyakorlata a hatalom megosztásában felfelé a nemzetközi szintekre és lefelé a szubnacionális ügynökségekhez az a kötelék, ami a kormányzás rendszerét összetartja.”⁷

A nemzetközi integráció körülményei között a *nemzetek alkalmazkodással integrálódnak*. A *nyitott, együttműködő, befogadó és versenyző nemzetek szerves részei a jelenlegi nemzetközi integrációs rendszernek*. A nemzeti gazdaságok működése és teljesítménye, a nemzetek jóléte „egyre inkább a globális versenyerők”, a globális versenyképesség függvényévé vált, miközben egyúttal annak alapvető tényezői.⁸

Az *EU szabályozási szerkezete két lábon áll*. Az egyik az *uniós politikák*, a másik pedig a *nemzeti politikák rendszere*. Mindkettő alapvető jelentőségű az Unió normális és hatékony fejlődése és működése szempontjából. Egymáshoz igazításuk és alkalmazkodásuk alapvető jelentőségű, ha egymást keresztezik, abból súlyos következmények származhatnak.

Az euró válsága a kettő összhangjának szükségességét drámaian demonstrálta. Kétségtelen, hogy az eurókonstrukció gyengeségei a válságban fontos szerepet játszottak. Miközben az *eurókormányzás* területén fontos reformlépésekre került sor (európai szemeszter, Európai Stabilitási Mechanizmus, fiskális unió vagy a bankunió), a teljes konszolidáció szempontjából a költségvetés reformja (valódi uniós költségvetés) vagy az adósságválság kezelése nem kerülhetők meg.

A „több Európa” többet jelent a fentieknél. Nemcsak a „potyautazást” kell elkerülni, hanem *új nemzeti politikai és szabályozási struktúrákra (policy mixes)* is szükség van. Aktív nemzeti alkalmazkodás és igazodás szükséges olyan területeken, mint az innovációs politikák, az infrastruktúra és a minőségi humán tőke (oktatás, szakképzés vagy egészségügy) fejlesztése, a foglalkoztatás és jövedelempolitika, a szociális partnerség (az árstabilitás támogatása) vagy a regionális és jóléti politikák (a regionális és szociális egyenlőtlenségek kezelése érdekében). Ezek szervesen egészíthetik ki az uniós politikákat, ugyanakkor alapvető fontosságuk van az integrációs előnyök nemzeti kihasználása és közvetítése szempontjából.

⁶ GILPIN 2004, 363.

⁷ HIRST–THOMPSON 1999, 270.

⁸ HELD et al. 2004, 151.

A nemzeti integrációk stabilitása feltétele a nemzetközi rendszer normális fejlődésének. A sikeres és erős nemzetközi integráció erős demokratikus nemzeteket igényel, amelyek elfogadják a kultúrák sokszínűségét. Az EU ilyen szempontból katalizáló szerepet játszhat mind az Unión belül, mind a külső környezetében. Az integrációs folyamatok organikus jellegének és koherenciájának megértése létfontosságú mindenfajta reformkísérlet és program szempontjából. Felmerül a „*globális nemzet*” fogalmának a bevezetése. Kérdés csupán, milyen kritériumok alapján és milyen jelzőkkel lehetne kategorizálni.

2. Kohézió – válság – reformok

2.1. Kohézió és integráció

Az integrációelméletek egyik alapvető feltételezése és tétele, hogy a folyamat az általános *gazdasági fejlettségi színvonalak közeledésével* és különbségének fokozatos eltűnésével jár együtt. A piaci integráció egyik fő következménye az árak s ezen belül a tényezőárak kiegyenlítődése, ami implicit módon a termelékenységi színvonalak kiegyenlítődéset feltételezi. Ez egyúttal a fejlettségi szintek azonosságát is jelenti. A fejlettségi színvonalak különbségének eltűnése vagy hiánya a különböző integrációs szerződésekben és intézményekben részben előfeltételként, kritériumként, részben pedig az integráció kívánatos következményeként jelenik meg. A fejlettségi kiegyenlítődéssel mind az EU, mind pedig a más integrációs szervezetek alapokmányában mint általános politikai cél és prioritás szerepel.

A kohézió minden integrációs közösség alapvető attribútuma; stabilitása szempontjából a társadalmi-gazdasági, politikai, kulturális vagy érzelmi *kohézió*nak kiemelt fontossága van. A kohézió összetartozásra, a közösség egésszé formálására utal, ami lojalitáson, szolidaritáson, harmonikus együttélésen és együttműködésen alapul. Az integráció nyereségek és előnyök forrása, amely jobb hatékonyságot, jólétet és biztonságot ígér. Az integrált közösségekben a kohézió feltételezi, hogy ezek az előnyök mindenki számára érzékelhetők és elérhetőek. Az előnyök egyenlőtlen eloszlása ezért a közösség kohézióját megkérdőjelezheti.

Először a két neves amerikai antropológus a különböző régiók és időszakok történelmi elemzése alapján levont következtetését idézzük, amely egybecseng számos más integráció-elméleti szakértő véleményével:

Mint „érveltünk, a nagyobb közösségek előnyei meg kell, hogy haladják a költségeket, mielőtt az emberek azt létrehozzák, vagy csatlakoznak egy meglévőhöz”.⁹

„Nyilvánvaló, hogy egyetlen unió sem lehet tartós, ha gazdasági vonatkozásban mások költségére bizonyos csoportok előnyét szolgálja. Ezért a Közös Piac csak akkor maradhat fenn, ha előnyös valamennyi aláíró nemzet számára.”¹⁰

„Általánosabban, bármilyen társadalomról beszélünk, észszerű feltételezni, hogy bizonyos küszöbön túl az egyenlőtlenségek lényeges növekedése, vagy éppen csak növekedésének feltételezése, elkerülhetetlenül a szociális feszültségek és a politikai instabilitás növekedéséhez vezet, ami káros a gazdasági tevékenységek szempontjából.”¹¹

⁹ JOHNSON–EARLE 2000, 141.

¹⁰ McCrone 1969, 194–195.

¹¹ BOURGUIGNON 2015, 134.

„A különbségek mértéke jelentősen befolyásolja társadalmunk természetét. Fontos, hogy néhány ember megengedheti, hogy úrutazásra fizessen be, amíg mások élelmiszersegélyért állnak sorba. Erősebb lesz a kohézió és erősebbek lesznek a közösen megélt érdekek olyan társadalomban, amelyben senki nem engedheti meg magának, hogy úrutazásra fizessen be, de mindenki megengedheti magának, hogy normális boltokban vásároljon élelmiszert. Másodszor, az elosztás hatással van a termelésre.”¹²

A kohézió valamely közösségen belül számos tényezőtől függhet: külső és belső konfliktusok; eltérő érdekek; politikai, társadalmi, gazdasági, kulturális vagy vallási viták és egyet nem értések. Bizonyos esetekben triviális tényezőknek is széles körű következményei lehetnek. Ezeknek a kezelése komplex politikai válaszokat igényel, ami különösen vonatkozik a nemzetközi integrációs folyamatokra, ahol a közösségi kapcsolódások sokaságával kell számolni. Miközben az EU-integrációra koncentrálnunk, tudatában kell lenni a lokális, a nemzeti vagy szélesebb globális összefüggéseknek is.

A történelmi tapasztalatok azt igazolják, hogy *a válságok általában messzemenő következményekkel járnak egy adott közösség kohéziója szempontjából*. A kohézió gyengülhet, vagy akár meg is szűnhet, és ellenséges viszonyulásba fordulhat, különösen, ha a bajokat éppen az adott közösség kudarcának tulajdonítják. Ilyenkor valamely közösséghez történő kapcsolódás és elkötelezettség átvédhető más szorosabb, adott esetben alacsonyabb szintű közösségek irányába, amelyek vélhetően nagyobb biztonságot és védelmet ígérnek a fenyegetésekkel és a negatív fejleményekkel szemben. Ez megtörténhet akkor is, ha a fenyegetések és a védelem nem reális, hanem egyszerűen csak feltételezett.

Theo Sommer, a neves német újságíró 1945 című könyvében a Dönitz vezette ügyvezető kormány egyik 1945 áprilisának utolsó napjaiból származó belbiztonsági jelentését idézi. Miután „az emberek élet és halál kérdéseivel szembesülnek”, visszahúzódnak kis közösségeikbe. „Általános az igény a családok és a rokonság szorosabb összefogására; ha már Németország ilyen szörnyű sorsra jut, akkor azt a családtagok és rokonok legalább együtt akarják elviselni.”¹³

Nem volt más választásuk: az embereknek még jobban össze kellett húzniuk magukat. Ehhez jött még, hogy a menekültáradat szinte valamennyi német vidék vallási összetételét gyökeresen átalakította. Az ellentétek csak az 1950-es évek végére simultak el, a német gazdasági csoda idején, amelyhez az „új polgárok” is derekasan hozzátették a magukét. „Az új német nemzet a háború utáni évek örvénylésében alakult ki.”¹⁴

Nem meglepő, hogy a 2008–2009-es válság után a globalizációellenes és nacionalista érzelmek felerősödtek. Ezzel párhuzamosan az európai kohézió is gyengült, s a nacionalista politikai erők az Európai Unió országaiban előretörték. A szélesebb közösség válsága a szűkebb nemzeti közösségek iránti bizalmat és várakozásokat növelte, még ha a populista erők ezt csak a retorika szintjén voltak képesek bizonyítani és biztosítani. A folyamat intenzitása országonként eltérő volt, de a brexitben vagy számos nemzeti választás eredményében jól megmutatkozott.

¹² ATKINSON 2017, 28.

¹³ SOMMER 2011, 130.

¹⁴ SOMMER 2011, 260.

2.2. A globalizáció és az integráció társadalmi-gazdasági mérlegéről

A globalizáció előnyeiről és hátrányairól, költségeiről és hasznáról éles viták folynak. Nehézséget okoz, hogy mint komplex folyamat, egyes elemeinek hatásait és kölcsönhatásait nem lehet egyértelműen szétválasztani.

A nemzetközi integráció szorosan összekapcsolódik az elmúlt 40–50 év információs és kommunikációs forradalmával (ICR). Az új technológiák átalakították a gazdaság szerkezetét és a társadalom mindennapi életét. A nemzetközi integrációval való szoros kapcsolat a hatások szétválasztását is megnehezíti. Gyakran, amikor a globalizáció hatásairól beszélünk, tulajdonképpen az új technikákról van szó, s fordítva is igaz, az új technikák kihasználásának a globális integráció elengedhetetlen feltétele. A gyors termelékenységnövekedés és a hatékonyságfokozás alapját kétségtelenül az új technikák adják, de azok nem realizálhatók a globális piaci és gazdálkodási keretek nélkül. Az új technikák kiaknázásához globális terek és a globális piaci verseny szorítása szükséges.

„A valóságban az IT és a globalizáció szorosan összefüggnek. Az információk és a kommunikáció költségeinek a leszorításával, az IT-k segítették a termelés és a tőkepiacok globálissá válását. Viszonzásul, a globalizáció felerősíti az IT-kből származó gazdasági nyereségeket. A kormányoknak ezért talán a legfontosabb szerepe az információs gazdaságban a piacok nyitva tartása. A globalizációból történő visszalépés súlyosan sértene az új gazdaságot, amelynek szüksége van a kereskedelem és a tőke szabad áramlására, hogy maximálhassa az IT előnyeit.”¹⁵ Elemmezhetjük tehát az információs forradalom és technikák előnyeit (vagy hátrányait), de azok valójában egyúttal a globalizációnak is „előnyei” vagy „nyereségei” és fordítva. Természetesen nem tekinthetünk el a társadalmi-gazdasági tényezőktől sem. A szélsőséges egyenlőtlenségek alapvetően nem önmagában a globalizációból következnek.

Az elmúlt évtizedek technikai forradalmának egyik meghatározó jellemzője, hogy szorosan együtt jár és kölcsönhatásban van a tudomány forradalmával. Az úgynevezett tudásalapú társadalom új viszonyt teremtett a tudomány és a technika között. A tudásalapú társadalom a *humán vagy tudástőke* felértékelődését jelenti.

A tudásalapú társadalomban a tudomány új forradalmi szerepe érinti a társadalom-tudományokat is. A társadalmi és gazdasági folyamatok különösen az utóbbi évtizedekben oly mértékben váltak bonyolulttá, hogy azok alapos tudományos elemzést igényelnek, s gyakran olyan módszerek alkalmazásával, amelyekre csak a magasan kvalifikált szakértők képesek. Nemcsak a vállalatok irányítása helyeződik tudományos alapokra (tudományos termelésszervezési és vállalatirányítási módszerek – menedzsment és marketing), hanem a közgazdálkodás és a makroszintű kormányzás kapcsán is világossá válik: a politika voluntarizmusa, a felelőtlen és félművelt politikusok egy-egy országnak súlyos károkat okozhatnak. A professzionális és demokratikus kormányzás összeegyeztetésének dilemmájára még nem sikerült teljes megoldást találni.

Az adatok azt igazolják, hogy az új információs és kommunikációs technikák a *termelékenység számottevő növekedését* teszik lehetővé. A termelékenység dinamikus növekedése alapján feltételezhető, hogy a gazdasági növekedés gyors lehet, javulnak a gazdaság teljesítménymutatói (versenyképesség vagy foglalkoztatottság).

¹⁵ Forrás: *The Economist*, 2000. 09. 23., 44.

A termelékenység növekedése és a reálárak csökkenése jellemzője minden technikai forradalomnak. Ez így volt az elektromosság bevezetésével és elterjedésével is. Úgy tűnik mégis, hogy a mostani hatások robusztusabbak. Az elmúlt 30 évben a számítógépes feldolgozás reálárai évi 35%-kal csökkentek. 1890 és 1920 között a villamosenergia-reálárak évi csökkenése 6%-os volt. Egy háromperces telefonhívás költsége New York és London között mai árakon 1930-ban 300 dollárnak felelt meg. Ugyanez a hívás ma 20 centbe kerül csak. A költségek tehát évi több mint 10%-kal csökkentek. A globalizációnak és az új technikáknak tehát kétségtelenül masszív hatásai vannak az árak alakulására, bár hosszabb távra valamiféle inflációmentes fejlődés prognosztizálása meglehetősen veszélyes lenne.

Az új technikai forradalom az új termékek hatalmas tömegét produkálta. Az új technikai vívmányokkal kapcsolatos termelékenység növekedése különösen drámai hatással volt az ipari termékek széles skálája *árainak alakulására*. Ezek egy jelentős része a relatív és esetenként abszolút árak csökkenésével *elérhetővé vált a szegényebb rétegek számára*. A termékek tömege csurgott le ezekhez a szegény rétegekhez, ma a szegénység nem zárja ki, hogy valaki mobiltelefont vagy akár televíziókészüléket birtokoljon, legyen szó fejlett vagy fejletlen országról. A szüleink számára a rádiókészülék vagy akár a kerékpár még az 1930-as években is luxuscikknek számított.

A tömegtermelés a költségeket oly mértékben csökkentette, hogy számos termék előállítása ma már fillérekbé kerül, s aki azokat birtokolni kívánja, megteheti. Bizonyos szegénységi szinten mára már a személygépkocsi is elérhetővé vált. A fejlődő országok elviselhetetlenre duzzadt metropoliszaiban az európai szemmel roncsautóknak minősülő járművek elviselhetetlen közlekedési dugókat okoznak, elviselhetetlen mértékig szennyezve környezetük levegőjét. A gazdagabbak számára ugyanakkor a magasabb minőségek és használati értékek nagyobb tárháza áll rendelkezésre, legyen szó többfunkciós plazma-televízióról, full extrás autóról vagy komputerizált háztartásról.

Az új időszak nagyon lényeges jellemzője, hogy az információk hozzáférhetősége drámaian változott, s ez mind az életminőségben, mind az üzleti lehetőségekben hatalmas javulást idézett elő.

Az új technológiákra is a *duális jelleg (dual use)* jellemző. Ez azt jelenti, hogy adott tárgy vagy technika szolgálhat békés, polgári vagy pusztító, háborús célokat. A kés mindennapi életünknek fontos eszköze, de felhasználhatjuk gyilkolásra is mint fegyvert. A nukleáris energiához nagy remények fűződtek az energiaproblémák megoldása szempontjából, de mint szörnyű hatású tömegpusztító fegyver meghatározta az utóbbi évtizedek biztonságpolitikáját.

Az új információs és kommunikációs technikákkal sincsen másképpen. Miközben jólétünk hatalmas mértékű javulását hozzák, dezinformációra és tömeges manipulációra is felhasználhatóak. Mint az utóbbi időszak választásai vagy népszavazásai is bizonyították, az internet és a kapcsolódó technikák felelőtlen és gátlástalan politikusok kezében széles körben bizonyultak *tömegbutító fegyvereknek*, amelyekkel demokratikus intézményeket és döntések irányát sikeresen tudták manipulálni. Egyelőre úgy tűnik, hogy védtelenek vagyunk az ilyen külső és belső fenyegetésekkel és manipulációkkal szemben, nem is szólva a cyberháború lehetőségeiről.

A globalizáció előnyeit és hátrányait a fenti hatások összesítésével és elemzésével valamelyest pontosítani tudjuk. A globalizáció mindnyájunk számára jelentős, mondhatjuk, *robusztus jóléti előnyöket* hozott, csak azokat közvetlenül nem érzékeljük, gyakorlatilag

rejtve maradnak előttünk. Pontosabban rögtön éreznénk, ha mint egyes globalizációellenes mozgalmak javasolják, felszámolnánk a vitatott és elátkozott struktúrákat (minden ország elkergetné a „betolakodó” TNC-ket, s visszatérnénk a védett „nemzeti” gazdaság állapothoz). Sajnálatos módon jelenleg leginkább a szélsőséges nézetek dominálnak, s a közvéleményt és a politikákat is elsősorban ezek befolyásolják.

2.3. Szélsőséges globális egyenlőtlenségek kialakulása

Az ipari kapitalizmus történelmileg az *egyenlőtlenségek kialakulásával* jár együtt. Ezek országok közötti vagy országokon belüli egyenlőtlenségek lehetnek. Az elmúlt évszázadok során a tőkés világ gazdaság, főként a társadalmi és gazdasági fejlettségi különbségek alapján, két nagy országcsoportra polarizálódott: fejlett és fejlődő országokra. Az utóbbin belül gyakran megkülönböztetjük még a gyengén fejlett országok csoportját.

Az országokon belüli társadalmi egyenlőtlenségek alakulását elsősorban az *osztályok közötti jövedelemviszonyok* (munka és tőke) változásán keresztül vizsgálhatjuk. De ezen túl jelentheti a nemek, az etnikai és vallási csoportok, valamint a regionális különbségek (például város és falu vagy földrajzi régiók közötti viszonyok) eltolódását. Az elemzést nagyban nehezíti az adatok hiánya, illetve azok korlátozott megbízhatósága, valamint az összehasonlítás problémái.

Az elmúlt időszakban az egyenlőtlenségek jellege és szerkezete jelentős változásokon ment keresztül. „A világ lakosai között fennálló egyenlőtlenségek az országokon belüli és az országok közötti egyenlőtlenségek együttes hatásából tevődnek össze. Ha így nézzük, a globális egyenlőtlenségek története az elmúlt 100 évben leegyszerűsítve a következőképpen foglalható össze: az első időszakban a gazdag országokon belüli egyenlőtlenségek csökkentek, míg az országok közötti egyenlőtlenségek növekedtek, majd ezt követi egy második időszak, amikor a gazdag országokon belüli egyenlőtlenségek növekednek, de az országok közötti egyenlőtlenségek csökkennek.”¹⁶

A globális integráció szembeötlő kísérőjelensége, mondhatni *torzulása*, hogy nemcsak az *egyenlőtlenségek növekedésével jár együtt, hanem ezek az elmúlt évtizedekben szélsőséges méretet öltöttek*. Egy kicsi kisebbség hatalmas előnyök haszonélvezője, miközben a társadalom túlnyomó többsége számára az előnyök nem láthatók, és egyértelműen nem azonosíthatók. „A globalizáció nyereségeinek oroszlánrészét a lakosság legfelső egy százaléka, sőt inkább a legfelső egy ezreléke szerzi meg.”¹⁷

„2013-ban, a *Forbes* milliárdosainak listája szerint a világon 1426 személy volt, akinek a vagyona egyenlő vagy több volt 1 milliárd dollárnál. Ez a kicsi és válogatott csoport a családtagjaikkal együtt a globális 1%-nak mindössze az egy századának az egy századát tette ki. Az összes vagyonukat 5,4 trillió dollárra becsülték. A Credit Suisse 2013-as jelentése szerint a világ összes vagyona 241 trillió dollár volt. Ez azt jelentette, hogy a személyek és családjaiknak a csöppnyi csoportja a világ összes vagyonának a 2%-át ellenőrizte. Más szóval, ezeknek a milliárdosoknak a vagyona kétszerese egész Afrika gazdagságának.”¹⁸

¹⁶ ATKINSON 2017, 56.

¹⁷ Forrás: *The Economist*, 2007. 01. 11., 11.

¹⁸ MILANOVIC 2016, 41–42.

A különböző elemzők között egyetértés látszik abban, hogy a globális integráció kibontakozásával kapcsolatos új tendenciák alapján, nagyrészt az 1980-as évektől bizonyos értelemben „*egyenlőtlenségi fordulatról*” beszélhetünk.

„A második világháború idején és az azt követő évtizedekben a korábbinál kevésbé egyenlőtlen társadalom jött létre, és az azóta eltelt idő nem volt elég ahhoz, hogy ezt felszámolják. Világméretben a nagy széttartás az országok között, ami az ipari forradalommal indult el, megszűnőben van. Igaz, 1980 óta tanúi lehetünk az »egyenlőtlenségi fordulatnak«, és az is igaz, hogy a 21. században új kihívást jelent a társadalmak elöregedése és a globális egyensúlyhiány.”¹⁹

Az egyenlőtlenségi tendenciákat illetően az egyes országok tekintetében hasonló következtetésekre jut Thomas Piketty francia közgazdász is. Piketty nagy nemzetközi sikerű könyvében az adatok hatalmas tömege alapján elemezte a kapitalista gazdaság koncentrációjának történelmi alakulását. A következtetéseit a jövedelmek és a vagyonok alakulásának összevetése alapján vonja le.

„A leginkább destabilizáló tényező abból adódik, hogy a magántőke r hozama hosszú időn keresztül jelentősen meghaladhatja a jövedelmek és a kibocsátás g növekedését. Az $r > g$ egyenlőtlenségből adódóan a múltban felhalmozott vagyon gyorsabban nő, mint a kibocsátás és a bérek. Ez az egyenlőtlenség alapvető logikai ellentmondást fejez ki. A válalkozó elkerülhetetlenül járadékossá válik, és egyre inkább fölébe kerekedik azoknak, akiknek nincs másuk, mint a munkaerejük. Ha egyszer létrejön, a tőke gyorsabban termeli önmagát újra, mint ahogy a kibocsátás növekszik: a múlt felfalja a jövőt.”²⁰

Mint a jövőre vonatkozó tendenciák előrevetítése alapján megállapítja: „4–5%-os átlagos tőkehozammal számolva ezért nagyon valószínű, hogy az $r > g$ egyenlőtlenség a 21. században újra normává válik, mint ahogy az egész történelem folyamán egészen az első világháborúig az volt. Két világháborúra volt szükség a 20. században, hogy új helyzet álljon elő, amelyben a tőke hozama jelentősen csökkent. E helyzet nyomán kialakult az illúzió, hogy sikerül meghaladni a kapitalizmusnak ezt a fundamentális strukturális ellentmondását ($r > g$).”²¹ Hozzá kell tenni, hogy ha túllépünk a jövedelmek és a vagyonok alakulásának az elemzésén, a termelés és a gazdasági hatalom még nagyobb mértékű koncentrációját látjuk.

Felvetődik a kérdés, hogy ezek az egyenlőtlenségek és anomáliák ténylegesen *ennyiben tulajdoníthatók az integrációnak*. Olyan folyamatok, mint a gazdasági növekedés, az infláció vagy a jövedelmek eloszlása komplex fogalmak, számos tényezőnek az eredőjeként alakulnak. Az egyes országok között a gazdasági teljesítményekben igen nagy eltéréseket tapasztalhatunk, amelyek olyan tényezőkre vezethetők vissza, mint az ország fejlettsége, gazdasági szerkezete, természeti adottságai, gazdaságpolitikájának hatékonysága vagy éppen történelmi és kulturális hagyományai. Joggal érvelhetünk amellett, hogy az integráció, legyen szó globálisról, regionálisról vagy nemzetiről, ezek közül csak az egyik tényező.

¹⁹ ATKINSON 2017, 335.

²⁰ PIKETTY 2015, 599–600.

²¹ PIKETTY 2015, 600.

Megállapítható, hogy a különböző elemzők között elég széles körű az egyetértés: az egyenlőtlenségi olló újabb szétnyílása, az „egyenlőtlenségi fordulat” jelentős részben a globalizációval, a jelenlegi globális integrációs tendenciákkal függ össze.

„A nemzeteken belüli egyenlőtlenségek fejlődésének és lehetséges okainak elemzése két következtetésre vezet bennünket. Először is hangsúlyoznunk kell a globalizáció által játszott kiemelkedő szerepet. Háttére majdnem mindannak, ami történt. Megváltoztatta a nemzetközi légkört az összes nemzetgazdaság számára, és alapvetően módosította szerkezetüket. A verseny intenzifikálásával felgyorsította a technológiai innovációkat és következményeit. Nagyszámú országban pénzügyi liberalizációt ösztönzött, és erősítette a tőke mobilitását. Ha nem is így jelentek meg, az általános deregulációs mozgalmak, az adózás progresszivitásának a gyengítése önmagukban a globalizáció következményének tekinthetők. Valójában, különösen a jelenlegi időszakban volt ez a helyzet, amikor ezeket a reformokat úgy propagálták, mint amelyek szükségesek a versenyképesség és az innovációs kapacitások fenntartásához a növekvő nemzetközi versennyel szemben. Ezeken a csatornákon keresztül a globalizációnak meghatározó hatása lehetett a jövedelemelosztásra még akkor is, ha egyéb országspecifikus tényezők a hatásait vagy súlyosbították, vagy hatályon kívül helyezték.

A másik következtetés, amelyet hangsúlyozni kell, az a gazdaságpolitikák fontossága. Ezeket a politikákat általában két nagyon eltérő elv, a hatékonyság és az egyenlőség nevében próbálják igazolni. Az elmúlt néhány évtized során úgy tűnik, mintha az első elv általában győzedelmeskedett volna az utóbbival szemben. A gazdasági hatékonyság nevében nagyszámú reformot hajtottak végre, amelyek a nemzetgazdaságok versenyképességét szándékoztak javítani, nevezetesen, mint korábban, érveltek a globalizáció által okozott egyensúlytalanságokkal szemben. Azonban éppen ezek a reformok járultak hozzá az egyenlőtlenségek növekedéséhez anélkül, hogy szükségszerűen bármilyen hatással lettek volna a hatékonyságra.”²²

Széles az egyetértés, hogy a jövedelemviszonyok alakulása szempontjából a globalizációval kapcsolatosan előtérbe került és a nemzetközi intézmények által is propagált ultraliberális politikák hozzájárultak az egyenlőtlenségek növekedéséhez. (A washingtoni konszenzus kapcsán általánosan használt és szitokszóvá vált „neoliberális” jelzővel szemben pontosabbnak és szerencsésebbnek tartom az „ultraliberális” jelzőt.) „A politikacsinálók többnyire úgy folytatták a stabilizációt, a liberalizálást, a deregulációt, a privatizációt vagy a költségvetési megszorításokat, hogy nem tulajdonítottak különösebb figyelmet az osztályigazságosság ügyének.”²³ Ennek következtében viszonylag egyértelmű „tendencia bontakozott ki az 1980-as évektől, miszerint az Észak, a Kelet és a Dél országokban a nagyon gazdagok kezében egyre nagyobb vagyon koncentrálódik”.²⁴

Az elmúlt évtizedekben viszonylag erőteljes eltolódás következett be a *tőke és a munkajövedelmek* viszonyában, s viszonylag egyértelműek a folyamatnak a globalizációval fennálló összefüggései. A globalizáció elsősorban a *tőkejövedelmeknek kedvezett*. A magas profitok a *vállalkozói jövedelmek erőteljes növekedésén* alapulnak. „A 20. század első éveiben az elitek a felhalmozott vagyonukból származó jövedelmekből éltek. A mai gazdagok

²² BOURGUIGNON 2015, 115–116.

²³ SCHOLTE 2005, 323.

²⁴ SCHOLTE 2005, 322.

nagyrészt megkeresik a pénzüket. 1916-ban a leggazdagabb 1% csak a jövedelmének egy-ötödét kapta fizetett munkából. A szám 2004-ben 60% felett volt.”²⁵

A hivatalos kamatlábak a fejlett országokban az elmúlt évtizedben alig néhány százalék körül voltak, s esetenként alatta maradtak az inflációs rátáknak (reálkamatok). A tőkéhez jutás lehetőségei többnyire kedvezőek voltak, s ebben a globalizálódó tőkepiacok nagy szerepet játszottak. A közvetlen tőkejövedelmek, a kamatok és az osztalékok hosszú távú alakulása külön elemzést igényelne.

A relatív jövedelemkülönbségek növekedése ellenére a globalizációval a munkások is nyerne. A tipikus amerikai átlagmunkás bérei többnyire elmaradtak a termelékenység növekedésétől, de annak előnye in a „tőke” most is osztolni kényszerül a „munkással”. Az osztzkodásban leginkább a „tudásmunkás” jár jól, míg az általános munkaerőpiaci feltételek, éppen a globalizáció miatt, az utóbbi időszakban kedvezőtlenebbek voltak. A munkák között erős polarizáció tapasztalható: „A tudásalapú szolgáltató foglalkozások a túlértékelt munkákat nagyon magasan jutalmazák, az alulértékelt munkát pedig nagyon szegényesen.”²⁶

Egészében *a járadék- és a munkajövedelmekkel szemben* („egyszerű” – szakképzetlen, fizikai munka) *a teljesítményjövedelmekre* („bonyolult” – magas tudástartalmú munka) tevődött át a hangsúly. Az „egyszerű (pénz)tőke” pedig *leértékelődött a magas termelékenységet és hatékonyságot hordozó, versenyképes „működőtőkével” szemben*. Piketty leegyszerűsített elemzésével szemben ez némiképp árnyalja a képet.

A globalizáció számos országban bizonyíthatóan járult hozzá a belső regionális különbségek növekedéséhez. A nagy belső egyenlőtlenségek különösen jellemzik a fejlődő országokat. Az Egyesült Nemzetek Fejlesztési Programjában 73 ország adatait elemezték. Ebből a becslések szerint 53 országban, amelyek a világ népességének 80%-át adják, a belső jövedelemkülönbségek növekedtek. Mindössze csak 9 országban csökkentek. (Utóbbiakban a világ lakosságának 4%-a él).²⁷ Kína látványos ipari fejlődése elsősorban a keleti tengerparti régiókra jut, míg a belső tartományok nagyrészt kimaradnak e folyamatból. Indiában a nyugati országokból kiközvetített szolgáltatások Bangalore környékére koncentrálódnak, míg Bihar állam fejlődését ez alig érinti. A becslések szerint Indiában a 100 milliót meghaladja azoknak a száma, akik a fejlett országokra jellemző jövedelmekkel rendelkeznek. Az elmúlt években Kína, illetve India városi és falusi lakosságának jövedelemkülönbsége hatalmas mértékben növekedett. Az ilyen tendenciákra a fejlett országokból is számos példát lehetne hozni.

A viszonylagos különbségek növekedése nem zárja ki, hogy *abszolút értelemben a szegénység* a globalizáció következtében csökkent. Az egyenlőtlenségek növekedése ellenére „a szélsőséges szegénységben élők száma és aránya kifejezetten visszaesett”.²⁸

Egyesek szerint a világméretű szegénységnek nem a globalizáció a fő oka, inkább azok a szenvedői, akik kimaradnak belőle (régiók, amelyeket elkerülnek a külföldi befektetők). „A globális egyenlőtlenségeket a globális piacokra jutás kudarca generálja. Az elhúzódo egyenlőtlenségek oka a mai világban néhány ország kudarca a kapitalizmus alkalmazására.”²⁹

²⁵ Forrás: *The Economist*, 2006. 06. 17., 25.

²⁶ PETERSON 2005, 76.

²⁷ *United Nations Development Program 2005*, 55.

²⁸ WOLF 2005, 171.

²⁹ GREIG–HULME–TURNER 2007, 166.

Vitatkozni kell azokkal a nézetekkel, miszerint az országokon belüli egyenlőtlenségek növekedése az országok közötti konvergenciával járt volna együtt. Kétségtelen, hogy az úgynevezett *feltörekvő országok teljesítménye* alapján keletkezik ilyen látszat. Valójában arról van szó, hogy a korábban fejlődő országok köréből kétségtelenül számos ország a gyors gazdasági növekedés és a felzárkózás útjára lépett. Ezek azonban zömében az ázsiai régióból kerülnek ki (Kína, India vagy Dél-Korea), miközben Afrika országainak nagy része eddig kimaradt ebből a folyamatból. A fejlődő országok közül néhány, például Latin-Amerikában (Brazília) eredményeket ért el az elmúlt években a szegénység csökkentésében. Másrészt kétségtelen, hogy a globalizáció következtében a termelés és a munkahelyek „delokalizációja” a legfejlettebb gazdaságok nagy részét az elmúlt évtizedekben meglehetősen negatívan érintette.

A jövedelemkülönbségek és a szegénység átvágja az államhatárokat. „Az alapvető polarizáció nem a gazdag és a szegény országok között, hanem bolygószerte a szegény és gazdag emberek között van.”³⁰

Ennek felmérése szempontjából hatalmas segítséggel szolgálnak a Világbank által 1988 óta gyűjtött globális háztartási statisztikák. Ezek alapján világosabb és differenciáltabb képet kaphatunk a globális egyenlőtlenségek tényleges alakulásáról. Különösen nagy érdeklődést keltett Branko Milanović világbanki szakértő úgynevezett „elefántgörbéje”, amely a globalizáció nyerteseit és veszteseit új dimenziókban mutatja be. A görbe az 1988–2008-as időszakra egy ábrán, a vízszintes tengelyen decimálisban a globális jövedelemmegosztás különböző csoportjait mutatja, míg a függőleges tengelyen az egyes csoportokhoz kapcsolódó kumulatív jövedelemnyereségek szerepelnek.³¹

Ezek a nyereségek viszonylag mérsékeltek a legszegényebb kategóriákban. Ezután meredeken felfelé ívelnek (ez az elefánt háta) a közepes globálisjövedelem-kategóriák irányába, majd ugyancsak viszonylagosan meredeken esnek, amikor elérik a globális 8. decimális globálisjövedelem-szintet (az elefánt lecsüngő ormánya). Végül ismét meredeken megugranak a globálisan legmagasabb jövedelmű 1%-os kategóriában (az ormány felkunkorodó vége). Ha röviden össze próbáljuk foglalni, akkor a „nagy nyertesek az ázsiai szegények és a középosztály voltak, míg a nagy vesztesek a gazdag országok alsó középosztályai”.³²

A 2011-ig rendelkezésre álló újabb adatok alapján a pénzügyi válság hatására a 2008–2011 közötti időszakban „a fentebb leírt globalizációs trendek folytatódtak, sőt felgyorsultak”.³³ Az elefánt háta felpúposodott, „a globális középosztály növekedése még láthatóbbá és megerősítettebbé vált”.³⁴

Hangsúlyozni kell, hogy a globalizáció abszolút vesztesei is, hasonlóan az extrém nyertesekhez, csak egy szűkebb kisebbséget képviselnek. Nem arról van szó, hogy a fejlett országok középosztályának a reáljövedelme abszolúte csökkent volna. Egyszerűen egy bizonyos szegmensben az történt, hogy a relatív reáljövedelem növekedése volt nulla, vagy alakult annak közelében. Más kérdés, hogy a relatív rosszabbodás ugyanúgy jelentős csalódást és elégedetlenséget szülhet, mint valaki abszolút elnyomorodása. Tudjuk, hogy a fizikai világban is gyakran nehéz megkülönböztetni az optikai csalódást a valóságtól.

³⁰ RAPLEY 2004, 88.

³¹ MILANOVIC 2016, 11.

³² MILANOVIC 2016, 20.

³³ MILANOVIC 2016, 30.

³⁴ MILANOVIC 2016, 31.

„Az olvasónak folyamatosan tudatában kell lenni annak, hogy a globalizáció olyan erő, ami lehet jó és rossz is. Ideális esetben, amikor bizonyos aspektusokról olvasunk, amik jónak látszanak, óvatosnak kell lennünk, és gondolnunk kell arra, hogy milyen hátrányok vagy »káros« hatások leselkedhetnek mögöttük (s fordított a helyzet, amikor a »káros« hatásokról olvasunk). Képességünk az összes »jó« és »káros« hatás megértésére és figyelembevételére, valamint szubjektív mérlegelésére fogja végső soron meghatározni, hogyan is érzünk a globalizációval kapcsolatban. Pontosan ez a kétértelműség, együtt azzal, hogy személyes mérlegelési rendszereink különbözőek, nemcsak azért, mert különböző dolgokban hihetünk, hanem azért is, mert magunkat vagy azokat, akik számunkra számítanak, a globalizáció pozitívan vagy negatívan érintheti, teszi vélekedésünket a globalizációról állandóan csalókévvá.”³⁵

Nem meglepő, hogy annak ellenére, hogy *az egyenlőtlenségek növekedése nagyrészt viszonylagos, a globalizációellenes mozgalmak és a szélsőséges populista politikai erők megjelenésének és felerősödésének lehetünk tanúi*. Az eredmény az elégedetlenség, a neheztelés, a harag és az elutasítás. Ez aláássa a társadalmi kohéziót, s a társadalmat a globalizáció ellen hangolja. A következmények drámaiak lehetnek. Ez a vehemens elutasítás érhető tetten a brexitnél vagy számos nemzeti választás esetében.

A jövedelemkülönbségeken túl nagyszámú más tényezőt is figyelembe kell venni. „Az olyan társadalmi bajokért, mint a bűnözés vagy az egészségügyi problémák, a mai társadalom súlyosan egyenlőtlen természete okolható.”³⁶ A társadalmak és az államok nagyrészt tehetetlenek a növekvő fegyver-, drog- vagy emberkereskedelemmel, a maffia határokon keresztül szerveződésével vagy az illegális bevándorlás nyomásával szemben. Az emberek az AIDS terjedéséért, a környezet fenyegető romlásáért, a véres lokális háborúkért vagy az éhezésért a globalizációt teszik felelőssé. Az agresszív nacionalizmus, az intoleráns vallási fundamentalizmus, az etnikai szembenállás, az idegengyűlölet vagy a demagóg populizmus nyugtalanító mértékben terjed, s kap tömeges támogatást nemcsak a fejletlen világban, hanem a fejlett világ fellelgyáraiban (USA, Belgium, Hollandia vagy Franciaország) is. Közép-Európában ezek a jelenségek éppen az utóbbi években erősödnek fel. A hatalmas és növekvő jövedelemkülönbségek, az utóbbi évek aggasztó fejleményei *destabilizálják a világot*, s általános az egyetértés, hogy velük szemben hatékony és koordinált fellépésre lenne szükség.

2.4. Az EU kohéziós válsága

A kohézió az EU-ban az integrációs politikák elfogadott elve, amelyet a strukturális alapokon keresztül érvényesítenek. Az EU-ban ezt az előnyök „tisztességes megosztása” (*just retour*) elvével kötik össze, amely költségvetési összefüggésben bizonyos egyensúlyra is utal a pénzügyi hozzájárulások és a kiadások visszaforgatása vonatkozásában.

Az EU-t az egy főre eső GDP vonatkozásában hosszú időszakon keresztül erőteljes kohézió jellemezte, amelyben csak a 2008 utáni válság hozott fordulatot.

³⁵ MILANOVIC 2016, 30.

³⁶ ATKINSON 2017, 327.

A déli (mediterrán) és kelet-közép-európai felzárkózás vonatkozásában az elmúlt évtizedekben *jelentős eltérések* mutatkoztak. Dél-Európa esetében a folyamat már az 1960-as és 1970-es évektől erőteljes volt, bár országonként és időszakonként nagy eltéréseket mutatott. A volt szocialista országok esetében ezzel ellentétes volt a helyzet, s a konvergencia-folyamatról csak az 1990-es éveket követően beszélhetünk.

A kelet-európai országok szempontjából meghatározó jelentőségű volt az 1970-es évektől a központi tervgazdaságok elhúzódó szerkezeti válsága, majd az átalakulási válságnak a rendkívül súlyos következményei. A történelmi becslések szerint Magyarország egy főre eső GDP-je az 1960-as években az európai átlagnak mintegy 60%-a körül lehetett, ami akkor megfelelt a spanyol vagy az ír színvonalnak, és jóval felette volt a görög vagy a portugál fejlettségnek.

Az 1973 utáni világgazdasági válság a kontinens országait eltérő mértékben érintette, de különösen az 1980-as évektől az úgynevezett déli kohéziós országok felzárkózása, egyebek mellett az EU-tagság hatására is, felgyorsult. Ezzel szemben a kelet-közép-európai régió gazdaságai az 1970-es évektől 20–25 éven keresztül stagnáltak, amit az átalakulási válság drasztikus visszaesése még drámaian elmélyített.

30 év múltán így megfordult a helyzet, a görögök és a portugálok rendelkeztek durván 50%-os előnnyel, míg Írország vagy Spanyolország fejlettsége már mintegy kétszerese a magyarnak. Ez az időszak számunkra elveszett évtizedeket jelentett, s viszonylagos helyzetünk a világgazdaságban és Európában drámaian romlott. A magyar adatok és arányok a régió többi országára is jellemzőek.

A felzárkózás csak az 1990-es évek közepétől indult meg. Nem volt kétséges, hogy az elvesztegetett évtizedek pótlásához több évtizedre lesz szükség.

1. táblázat

Egy főre eső GDP (néhány EU-országban 1960–2016)
(ppp – EU27 – 100%)

Ország	1960	1990	2008	2016	1990–2008 +/-% pont	2008–2016 +/-% pont
Ausztria	106	117	125	128	+9	+3
Németország	114	115	117	123	+2	+6
Belgium	113	115	117	118	+2	+1
Írország	63	74	134	183	+60 (3,3)	+39
Finnország	111	118	121	109	+3	-2
Portugália	41	62	83	77	+21 (1,2)	-6
Olaszország	92	94	106	97	+12	-9
Spanyolország	59	76	101	92	+25 (1,6)	-9
Görögország	44	88	93	68	+5	-25 (-3)
Bulgária	–	12	53	59	+31(2)	-4
Szlovénia	–	74**	90	83	+16 (1)	-7
Magyarország	60*	41	63	67	+21 (1,2)	+4
Csehország	–	61	84	88	+23 (1,3)	+4
Szlovákia	–	61	71	77	+10 (0,7)	+6
Románia	–	15	50	58	+35 (2)	+8
Észtország	–	22	69	75	+47 (3)	+6

Ország	1960	1990	2008	2016	1990–2008 +/-% pont	2008–2016 +/-% pont
Lengyelország	–	33	55	68	+22 (1,2)	+13
Litvánia	–	18	63	75	+45 (2,9)	+12
Lettország	–	15	59	62	+44 (2,9)	+13

* Nyugat-Európa átlagához viszonyított becsült adat (Berend T. Iván)

** 1995

Zárójelben az évi százalékpontos felzárkózás.

Forrás: Statistical Annex of European Economy, 2003. Spring; Europe in Figures, Eurostat Yearbook 2009. Eurostat. Statistical Book.

Az 1990 és 2008 közötti évek mindkét régió számára a gyors konvergencia időszakát jelentik. Különösen erőteljes volt a felzárkózás a balti országok (évi mintegy 3%), valamint Írország (3,3%) számára. Valamivel több, mint 1%-kal (1–1,3%) zárkóztak fel a kelet-közép-európai országok (Csehország, Lengyelország, Magyarország, Szlovénia, de Portugália is), míg idesorolható Szlovákia (0,7%), valamint Spanyolország az évi 1,6% konvergenciájával. Évi 2%-os ütemmel közöttük helyezkedett el Bulgária és Románia.

A 2008 utáni válság az EU-országok konvergenciája szempontjából drámai fordulatot hozott. A válság az egyes régiókat különböző mértékben érintette, de Lengyelország kivételével valamennyi tagállamban a termelés visszaesésével járt.

2009 a korábbiakhoz képest az Unióban a termelés rekordmértékű (a 27-re 5,6%-os) visszaesését hozta. A visszaesés főként Nyugat-Európában mérsékeltebb volt, s csak Írország (5,5%) és Finnország (8,5%) közelítette vagy haladta meg az átlagot. Különösen drámai volt a visszaesés a balti országokban (14–18%), de átlag feletti volt Magyarország, Románia vagy Szlovénia esetében. 1,6%-kal egyedül Lengyelország dicsekedhetett pozitív növekedési teljesítménnyel.

2010–2011-től a gazdasági növekedési ütemek ismét pozitív előjelűvé váltak. A konvergenciateljesítmények azonban erőteljesen differenciálódtak. A mediterrán medence déli országaiban a 2008–2016 közötti évekre a konvergencia előjele negatívba fordult. Különösen drámaivá vált Görögország (–25 százalékpont, amely mintegy évi 3 százalékpontos leszakadást jelentett) számára. Erőteljes a divergencia Olaszország és Spanyolország számára (–9 százalékpont), de a volt szocialista országok közül idesorolható Szlovénia (–7 százalékpont) és Bulgária (–4 százalékpont) is. A konvergencia ütemének gyorsítására 2008 után egyedül Írország és Lengyelország volt képes, míg a többi ország esetében durván a folyamat korábbi sebességének a megfeleződéséről (idesorolható Magyarország is) beszélhetünk.

A keleti régió felzárkózása az 1990 utáni kedvező fejlődés ellenére ellentmondásos maradt. Főként azért, mert többnyire (néhány kivétellel) korábbi gazdaságtörténeti helyzetek megközelítéséről vagy csak némi meghaladásáról volt szó, míg néhány fejlett ország is átlag feletti növekedést produkált. 1938-ban a magyar egy főre eső GDP az osztráknak mintegy 60%-a volt, s ez az arány 1960-ra csak néhány százalékponttal csökkent.³⁷ A drámai fordulat a következő 30 évben történt. Az osztrák–magyar arány 1990-re 35% körülire esett vissza. Miután Ausztria is az EU-átlagot meghaladó mértékben nőtt, 2016-ban a magyar egy főre eső GDP még mindig közelebb volt az osztrák 50%-hoz, mint a történelmi 60%-os szinthez.

³⁷ Madison Region List of Countries by Per Capita GDP.

A konvergenciateljesítmények elemzése az egy főre eső GDP alapján természetesen korlátozott és torzított. Nyilvánvaló, hogy a teljes képhez számos más paraméter elemzésére lenne szükség. Ilyenek az innovációs mutatók, az oktatásra vagy a közegészségügyre költött összegek, az internethasználat gyakorisága, de nem utolsósorban a belső regionális különbségek. Az úgynevezett lisszaboni teljesítménytábla (*Lisbon Scoreboard*) alapján árnyaltabb képet kapnánk. Miután a sorrendekben drámai különbségek nem lennének, *a komplex konvergenciamutatók* elemzésétől ezúttal eltekintünk.

Nem meglepő tehát, hogy az EU kohéziója az utóbbi években meggyengült. Ebben az összefüggésben jogosnak tűnik akár az EU *kohéziós vagy szolidaritási válságáról* beszélni. Nem csak a 2008 utáni válság növekedési hatásai bizonyultak drámainak. A munkanélküliség ismét növekedett, s olyan országokban, mint Görögország vagy Spanyolország, a fiatalok munkanélkülisége 40% fölé csúszott, s rendkívüli méreteket öltött. A kis- és középvállalatok tömege ment tönkre, s a középosztályok bizonytalansága fokozódott. A folyamatban szerepe volt a migrációs válságnak, amellyel kapcsolatban mind társadalmi, mind kormányzati szinten éles viták alakultak ki. Bizonyos vonatkozásban ebben a vallási ellentétek és a terrorizmus növekedésének is szerepe volt. Összességében mindezek nagymértékben *ásták alá a társadalmak kohézióját*.

Az elmúlt évek társadalmi-gazdasági válsága kapcsán kialakuló egyenlőtlenségekre *az EU nem volt képes egyértelmű és hatékony választ* adni. A piaci mechanizmusokból származó egyenlőtlenségek az egységes piac vagy a GMU kapcsán ugyan általánosan elismertek, és az is, hogy azokat kompenzációs mechanizmusokkal szükséges mérsékelni. Az egységes piac kapcsán ez részben meg is történt: az úgynevezett Strukturális Alapok (egyebek mellett) éppen ezt a célt szolgálták. Más kérdés, hogy a kompenzáció mennyiben volt kielégítő, különösen a keleti kibővülések általi heterogenitás növekedése tükrében.

A GMU kapcsán az ilyen kompenzáció viszont elmaradt, vagy legalábbis korlátozottnak bizonyult. A pénzügyi válság adósságválsághoz vezetett, ami az Unióban az észak-dél közötti szakadék növekedését eredményezte. Ezt tovább súlyosbította, hogy a pénzügyi válság ellenére a közös költségvetés tovább szűkült. Mindez a politikai és társadalmi megosztottságot tovább növeli: miközben az integráció közvetlen haszonélvezője az üzleti szektor, a költségvetési terhek az adófizetőkre hárulnak. Az előnyök egyenlőtlen eloszlása, különösen annak társadalmi szinten elterjedt vélelmezése az EU-ban is általánosan jellemző.

A válság szociális hatásait számos fejlemény igazolja. „Az EU-ban az *at-risk-of-poverty* által érintett lakosság részaránya az elmúlt években növekedett. A Social Protection Committee 2014-es beszámolója szerint (7. o.) »az élet- és jövedelmi körülményekkel kapcsolatos legfrissebb adatok szerint az EU-ban semmilyen előrehaladás nem tapasztalható az Europe 2020 programban a szegénység és a társadalmi kirekesztés csökkentésével megfogalmazott határozott célok elérése terén«. A helyzet valójában ennek pontosan az ellenkezője: 2008 óta 6,7 millióval növekedett a szegénységben, illetve a társadalmi kirekesztésben élők száma; 2012-ben 124,2 millió ember, azaz csaknem minden negyedik európai él ilyen körülmények között. Mind 2011-ben, mind pedig 2012-ben a szegénység és a kirekesztés a tagállamok több mint egyharmadában növekedett.”³⁸

A válság különösen az eladósodott országokban kemény *megszorító intézkedésekhez* vezetett. Bármennyire is elkerülhetetlenek voltak, azokat az ultraliberális rugalmatlanságok

³⁸ ATKINSON 2017, 37.

és a szociális érzéketlenség jellemezte. A deflációs stabilitás túl nagy hangsúlyt kapott, amiért esetenként nagy szociális árat kellett fizetni. Tudjuk, hogy az adóelkerülés anomáliáinak több országban is súlyos következményei voltak, s a költségvetési hiányok jelentős mértékben ezekből származtak. Mint kiderült, még a baloldali görög kormány is kudarcot vallott, hogy az oligarchák adóparadicsomokba mentett jövedelmeit elérje, s végül a védtelen társadalmi rétegek (nyugdíjasok) megszorítását nem tudta elkerülni. Az áldozatok társadalmi elfogadhatóságát ez még inkább csökkentette.

Nem meglepő, hogy ennek következtében az EU-ban *az integráció támogatottsága visszaesett, az európai értékekkel történő azonosulás meggyengült, valójában a negatív azonosulás erősödött*. A közösségeken belüli és közötti konfliktusok kiéleződtek, s újak jelentek meg. „Az európai projekt támogatottsága továbbra is erős, de többé nem feltétel nélküli. Az európaiak több mint kétharmada az EU-t a stabilitás szigetének tekinti zavaros világunkban. Több mint 80%-uk támogatja az EU négy alapvető szabadságát. Az euróvezeti polgárok 70%-a támogatja a közös pénznemet. A polgárok EU-ba vetett bizalma – csakúgy, mint a nemzeti hatóságokba vetett bizalma – azonban meggyengült. Ma az uniós polgárok mintegy harmada bízik meg az EU-ban, tíz éve viszont ez az arány még 50% körül mozgott.”³⁹

2.5. Szociális (vagy jóléti) állam (vagy piacgazdaság)

A politikusok és a társadalomtudósok többsége között általános az egyetértés, hogy az egyenlőtlenségek károsak, és a kohézió helyreállítása érdekében sürgősen átfogó stratégiákra és széles körű intézkedésekre lenne szükség. „És ami lényeges, nem fogadom el, hogy az egyenlőtlenség elkerülhetetlen; hogy kizárólag olyan erők műve lenne, amelyet nem vagyunk képesek ellenőrizni. Az államok egyenként és közösen hozhatnak olyan döntéseket, amelyekkel csökkenthető az egyenlőtlenségek jelenlegi szintje, ahogy a vállalatok, a szakszervezetek és mi, egyének képesek vagyunk erre.”⁴⁰

Mint a neves francia közgazdász és politikai gondolkodó hozzászövi: „Ha úgy gondoljuk, hogy a nemzeten belül az egyenlőtlenség szélsőséges színvonala erkölcsileg elfogadhatatlan, szociálisan veszélyes és gazdaságilag költséges, akkor törekednünk kell azoknak a politikáknak az azonosítására és végrehajtására, amelyek lehetővé teszik számunkra ezeknek az egyenlőtlenségeknek a kiigazítását vagy keletkezésének a megelőzését, miközben teret adunk azoknak a gazdasági erőknek, amelyek hozzájárulnak az országok közötti egyenlőtlenségek folyamatos csökkenéséhez.”⁴¹

Az ilyen célokat szolgáló társadalom- és gazdaságszervezési modell megvitatása, amely képes lenne a globális világ gazdaság fejlődésével és válságával kapcsolatos kihívásokra választ és megoldást adni, elkezdődött, és széles körben folyik. Az egyik első ilyen témájú írás Thomas Piketty *A tőke a 21. században* című nagy hatású könyve. A kérdéssel Piketty a könyv *A tőke szabályozása („szociális állam”) a 21. században* című fejezetében foglalkozik. Mint írja: „Ami valóban foglalkoztat, hogy megpróbálják a magam szerény

³⁹ EURÓPAI BIZOTTSÁG 2017, 12.

⁴⁰ ATKINSON 2017, 328–329.

⁴¹ BOURGUIGNON 2015, 118.

eszközeivel részt venni abban a vitában, amelynek célja annak a legmegfelelőbb intézményi, közpolitikai és társadalomszerveződési működési módnak a kialakítása, amelynek révén igazságos társadalmi rendet hozhatunk létre.”⁴²

Piketty a „szociális államot” ugyanakkor csak felületesen írja le, s maga is elismeri, hogy javaslatai vitathatóak. Az elméleti keretek nem tisztázottak, különösen a „szociális” vagy a „jóléti állam” vonatkozásában, de nem derül ki, mi a véleménye a Lisszaboni Szerződés elkötelezettségéről a „versenyképes szociális piacgazdaság” modellje iránt.

A jóléti állam keletkezésének hosszú története van. Gyökerei még a 19. századra (bismarcki Németország) nyúlnak vissza. Az 1940-es évektől a jóléti állam a nemzeti és a szovjet szocializmus alternatívájaként fogalmazódik meg. A jóléti állam bizonyos szolgáltatásokat, főként közszolgáltatásokat, a társadalmi jólét bizonyos szintjének biztosítását igyekszik garantálni a társadalom számára. A cél érdekében a nemzeti jövedelem újraelosztására törekszik, s időnként és helyenként ez drasztikus mértékű lehet.

A jóléti állam a kapitalizmust nem akarja felszámolni („élhető kapitalizmus”). Éppenséggel olyan reformokat hajt végre, amelyekkel kiküszöböli durva torzulásait és stabilizálja. A jóléti állam gyökerei a keresztény tanításokhoz és a munkásmozgalomhoz egyaránt visszanyúlnak. A jóléti állam mellett a főbb politikai irányzatok (szociáldemokrácia, konzervatívok és liberálisok) elkötelezték magukat, ezért a különböző kormányváltások ellenére a legtöbb országban nagy fokú folytonosságot mutatott.

A jövőbeni reformok kapcsán mintegy alternatívaként merül fel a *szociális piacgazdaság modelljének* alkalmazása. A szociális piacgazdaság modellje különösen az 1950-es és 1960-as években volt sikeres, s Németországban hozzájárult a „gazdasági csodához”. A modellt más országokban (például Hollandia) is alkalmazták.

A jóléti állam és a szociális piacgazdaság széles területeken fedésben vannak egymással. Egyaránt elkötelezik magukat a szociális jogok és védelem, a szociális béke és igazságosság mellett. Sok területen a különbségek közöttük leginkább a hangsúlyokban vannak, de mint Csaba László megjegyzi: „A két, gyakran szinonimaként használt kifejezés, elemzési-normatív szempontból nemcsak nem fedi egymást, hanem *egymás ellentétei*.”⁴³

A jóléti állam számára a prioritást az állami szabályozás, míg a szociális piacgazdaság számára a piaci mechanizmusok jelentik. Az állam az egyik esetben a piac szabályozására és korrekciójára törekszik, míg a másik esetben a beavatkozás a piac normális működését biztosítja. A szociális piacgazdaság a jólétet az egyén kezdeményezésétől, erőfeszítésétől az egyéni sokszínűség kibontakoztatásától, végső soron teljesítményétől várja, míg a jóléti állam az állami paternalizmust helyezi előtérbe. A szociális partnerség és igazságosság vagy az újraelosztás eltérő hangsúlyt kapnak. A jóléti állam az erőteljesebb jövedelemelosztást a szociális igazságosság nevében képviseli, amiben a korai munkásmozgalom és marxizmus álláspontja köszön vissza. A tőkejövédelmek kizsákmányolásból származnak, vagyis a progresszív jövedelem újraelosztása vagy a vagyonok megadóztatása végül is igazságtétel. Az „osztogató-fosztogató” jóléti állam (Liska Tibor terminológiája) ma is nagyrészt ezt az elvet követi. A viták a *jóléti állam válságáról* már évtizedek óta folynak, azt túlméretezettnek, pazarlónak és alacsony hatékonyságúnak tartják. Az 1970-es évektől mindkét modell válsága különösen a globalizáció kihívásaival szemben éleződött ki.

⁴² PIKETTY 2015, 43.

⁴³ CSABA 2014, 97.

A jóléti állammal és a szociális piacgazdasággal Magyarországon is hatalmas irodalom (Berend T. Iván, Csaba László, Farkas Beáta, Gedeon Péter, Györfly Dóra, Erdős Tibor, Halmi Péter, Kádár Béla, Kornai János, Köllő János, Körösi István, Liska Tibor, Mihályi Péter, Muraközy László, Simonovits András, Surányi-Unger Tivadar, Szabó Katalin, Szamuely László, Szentes Tamás stb.) foglalkozik. Ezek értékelésére nem tudunk kitérni.

Úgy gondolom, fontos lenne tisztázni, *mi legyen a „szociális állam” célja, és azt milyen szociális modell szolgálja leginkább*. A teljes társadalmi és gazdasági egyenlőségre törekvő szovjet „szocializmus” modelljével kapcsolatos mintegy 100 éves kísérletek, különösen Kelet-Európában csúfos kudarcot vallottak (Észak-Koreában is csak összeomlásának az időpontja kérdéses). Ellene mentek a társadalom és a gazdaság szerves fejlődésének, s csak véres diktatúrákkal lehetett fenntartani őket. A modell sok millió ember életébe került, s nyomországon egyenlősített.

Nem tudunk mit kezdeni a Piketty által preferált „igazságos társadalmi rend” céljával sem. Nyilván viszonylagos, szubjektív, meghatározhatatlan és nagy valószínűséggel konfrontatív modell lenne. Kérdéses, mennyiben lehetne olyan demokratikus konszenzussal létrehozni, amely egyúttal ne ütközne a versenyző és teljesítményorientált társadalom követelményeivel. Kérdés, mi lenne az elosztás „igazságos” mértéke, s azt hogyan lehetne meghatározni.

A jövőbeni kívánatos gazdaság- és társadalomszervezési modell részletes megvitatása és leírása túlmegy a jelenlegi írás keretein. „A szakirodalomban egyre inkább terjed, hogy a jóléti állam átadja a helyét egyfajta »jóléti keveréknek«, melyben különböző mechanizmusok együttesen biztosítják a kiszámítható életviszonyokat, a társadalmi mobilitást és az esélyegyenlőséget a népesség többségének.”⁴⁴

Magam is úgy gondolom, hogy az új társadalom- és gazdaságszervezési modell a megreformált és megjavított jóléti állam és szociális piacgazdaság elveire egyaránt építhetne. Mint Csaba László megjegyzi: „A szociális piacgazdaság nem egyszer s mindenkorra adott, merev, kiforrott modell. A német gyakorlat és a normatíva szembeállítás, csakúgy, mint más európai szociális modellek reformja arra utal, hogy *tere lehet és tere is van lassú, fokozatos átstrukturálásnak*, úgy, hogy közben a lényegi vonások megőrzése is lehetséges.”⁴⁵

Nem kétséges, hogy a szélsőséges egyenlőtlenségek korrekciója *az újraelosztás különböző formáit és mértékeit* igényelné mind nemzeti, mind nemzetközi vonatkozásokban. Ez magában foglalja a jövedelmek és vagyonok progresszív adóztatását, benne a radikális örökösödési adó megfontolását is. Erre vonatkozó elképzeléseit és javaslatait Piketty az idézett könyvében részletesen leírja. Ezek vitathatóságára nem térek ki.

Bourguignon szerint egyenesen az 1980-as évektől folytatott ultraliberális politikák visszafordítására lenne szükség. „Az elmúlt évtizedekben a fejlett országokat bizonyosfajta »adóreform-fertőzés« jellemezte, amely a magas jövedelmek progresszív újraelosztásának mérséklésére irányult. Sürgető, hogy a mértékeket visszaigazítsuk a másik irányba, de ezúttal nemzetközi szintű egyeztetett erőfeszítés mellett. A jelenlegi kezdeményezések a fejlett országok részéről a nemzetközi tőkeáramlások és az adóparadicsomok vonzerejének ellenőrzésére ilyen szempontból bátorítóak.”⁴⁶

⁴⁴ ANDOR 2017, 119.

⁴⁵ CSABA 2014, 117.

⁴⁶ BOURGUIGNON 2015, 189.

Ugyanakkor inkább azokkal a véleményekkel értek egyet, miszerint a szociális piacgazdaság jobban megfelel a versenyző és teljesítményalapú társadalom és gazdaság követelményeinek. „Ehelyütt elégséges lehet annak ismételt leszögezése, hogy minél erőteljesebben formálta egy-egy időszak vagy döntéshozó szemléletét a munkahelyvédelem, a termelés megőrzése és általában a *jóléti állami mentalitáshoz* köthető – tévesen keynesianusnak vélt – szempontrendszer, annál nagyobb (volt és maradt) a valószínűsége a *rendszerhibák kialakulásának*. És fordítva, mennél következetesebben ragaszkodott egy-egy kormányzat a piacgazdaság szellemében ahhoz, hogy az egyedi érdekeken túlmutató, a közérdeket a versenyhez kötő, szerkezetváltozást serkentő megoldásokkal éljen, annál valószínűbb, hogy fenntartható finanszírozási pályán maradt.”⁴⁷

Véleményem szerint tehát a „szociális állam” olyan modelljére lenne szükség, amely a társadalom valamennyi tagja számára a *tisztes jólét elérését*, „emberléptékű életviszonyok” kialakítását tűzné ki célul. Ez természetesen szintén relatív lenne, s nem szakadhatna el a gazdasági fejlettség realitásaitól. Ezúttal is fennáll a bizonytalanság veszélye, de olyan normákkal, mint az alapvető szükségletek, vagy a létminimumra vonatkozó szttenderdek, pontosítani lehetne. Olyan célokat kellene kitűzni, mint az egyéni tehetségeket kibontakoztató oktatás, betegség esetén társadalombiztosítás alapján a szükséges egészségi ellátáshoz való hozzájutás, a lakhatás vagy a szellemi és fizikai fejlődés lehetőségeinek a biztosítása. Ehhez olyan feltételek kötődnének (például foglalkoztatás, képzés stb.), amelyek alapján mindezekhez a társadalom túlnyomó többsége teljesítménye alapján jutna. Ugyanakkor a társadalom meghatározott kisebb (a fejlettséggel csökkenő) része számára ez csak a köhéziós újraelosztás alapján lehetne elérhető. Hangsúlyozni szeretném, hogy határozottan nem értek egyet a garantált minimális jövedelemre vonatkozó ötletekkel.

Gyakorlatilag a szociális piacgazdaság logikája alapján fogalmazza meg gondolatait Jeffrey Sachs is. „Nem jó, ha a haldoklót kioktatjuk, élete során mit kellett volna jobban csinálnia. Feladatunk inkább az, hogy felsegítsük a fejlődés létrájára, legalábbis, hogy megvethesse lábát annak alsó fokán; ahonnan aztán már saját erejéből mászhat tovább.” Mint folytatja: „Bár a közgazdaságtanba bevezető tankönyvek az individualizmust és a decentralizált piacokat dicsőítik, biztonságunk és prosperitásunk legalább annyira függ közös döntéseinktől a betegségek leküzdésére, a jó tudomány és a széles körű oktatás előmozdítására, a kritikus infrastruktúrák biztosítására, vagy attól, hogy közösen cselekedjünk a szegények legszegényebbjéi megsegítésére. Ha az alapvető infrastruktúrák (utak, energia vagy kikötők) és a humán tőkék (egészség és oktatás) rendelkezésre állnak, a piacok a fejlődés erős motorjaivá válhatnak. Ezek nélkül az előfeltételek nélkül a piacok a világ nagy részét kegyetlenül megkerülhetik, elszigeteltségben és szegénységben hagyván őket.”⁴⁸

A Lisszaboni Szerződésben az EU a versenyképes szociális piacgazdaság mellett tör lándzsát. Az Európa 2020 program számos szociális célt tűz ki, de ezek nem mindig állnak össze koherens programmá. A célok többnyire ajánlások, és megvalósításuk a tagállamokon múlik. Az *Európa 2020 stratégia* bizottsági programja olyan operacionális ajánlásokat tesz, mint a gyermekszegénység elleni fellépés, módszertani támogatás a minimáljövedelem-rendszerek kidolgozásához, a hajléktalanság felszámolásához; az ifjúsági garanciaprogram beindítása (25 év alattiak négy hónapnál tartósabb munkanélküliségének megszüntetése

⁴⁷ CSABA 2014, 111.

⁴⁸ SACHS 2005, 2–3.

érdekében); útmutató adása a szociális vállalkozásoknak; szabályok kidolgozása a vándorló munkavállalók jogainak védelmére vagy 2013-ban szociális eredménytábla (*social score board*) bevezetése.

Ennél nyilvánvalóan többre lenne szükség. „Csak értékekből, normákból és szabályokból azonban nem lesz kohézió: konkrét, anyagi szolidaritást kell vállalni egy közösségen belül. A szociális napirend felduzzasztása sok országban csak korlátozott hatást képes kifejteni, ha nem történik reform egyidejűleg másutt (valutaunió, pénzügyi rendszer szabályozása, valamint a felzárkózást segítő kohéziós politika). A jóléti modellek és politikák hatékonysága nagymértékben attól függ, mennyire tudja a társadalom kontrollálni, megfélelően szabályozni a szociális politikán kívül eső trendeket, folyamatokat, és elsősorban a gazdaságpolitikai döntéseket. Kohézió szempontjából tehát az előttünk álló évtized nagy kérdése az EU számára az euróreform megvalósíthatósága, valamint a keleti peremrégió további felzárkózása az eddig tapasztalt polarizáció nélkül, illetve annak visszafordításával. Mindkét ügy az eddiginél nagyobb fokú szolidaritást feltételez, és közös fellépést az egyenlőtlenségek és egyensúlytalanságok ellen.”⁴⁹

A környezet és a demokrácia válságára tekintettel az *ökoszociális és demokratikus* jelzőkkel kiegészített lisszaboni formula („*demokratikus és versenyképes ökoszociális piacgazdaság*”) véleményem szerint szerencsésebb lenne. „Miközben az egészségügybe, oktatásba és infrastruktúrába célzott beruházások feltörhetik a szélsőséges szegénység csapdáját, a folytatódó környezeti romlás helyi, regionális vagy planetáris szinten veszélyeztethetik a szociális nyereségek hosszú távú fenntarthatóságát. Miközben beruházunk a szélsőséges szegénység felszámolásába, szembe kell néznünk a világ ökörendszerének globális fenntarthatósága érdekében szükséges beruházások állandó kihívásával is.”⁵⁰

A „demokratikus” jelző a korrupció elleni fellépés szempontjából lenne fontos. A korrupció, ha különböző mértékben is, de sajnálatos módon szervesen épül be az EU-országok (természetesen nem csak az európai országok) politikai rendszerébe. Ezen csak alapvető demokratikus reformokkal lehetne változtatni.

Irodalomjegyzék

- ANDOR L. (2017): *Jóléti modellek, európai válságok*. Budapest, Noran Libro.
- ATKINSON, A. B. (2017): *Egyenlőtlenség. Mit kell tennünk?* Budapest, Kossuth.
- BISLEY, N. (2007): *Rethinking Globalization*. Basingstoke – New York, Palgrave Macmillan. DOI: <https://doi.org/10.1057/978-1-137-02148-9>
- BOURGUIGNON, F. (2015): *The Globalization of Inequality*. Princeton (NJ) – Oxford, Princeton University Press.
- CSABA L. (2014): *Európai közgazdaságtan*. Budapest, Akadémiai.
- EURÓPAI BIZOTTSÁG (2017): *Fehér könyv Európa jövőjéről. A 27 tagú EU útja 2025-ig: gondolatok és forgatókönyvek*. COM (2017) 2025 2017. március. 1. Brüsszel.
- GILPIN, R. (2004): *Nemzetközi politikai gazdaságtan*. Budapest, Budapest Centre for International Political Economy.

⁴⁹ ANDOR 2017, 106.

⁵⁰ SACHS 2005, 367.

- GREIG, A. – HULME, D. – TURNER, M. (2007): *Challenging Global Inequality*. Basingstoke – New York, Palgrave Macmillan. DOI: <https://doi.org/10.1007/978-0-230-20840-7>
- HALMAI P. (2018): Az európai növekedési modell kifulladásá. *Közgazdasági Szemle*, 65. évf. 2. sz. 122–160. DOI: <https://doi.org/10.18414/KSZ.2018.2.122>
- HELD, D. et al. (2004): *Global Transformations*. Cambridge, Polity Press.
- HIRST, P. – THOMPSON, G. (1999): *Globalization in Question*. Cambridge, Polity Press.
- JOHNSON, A. W. – EARLE, T. (2000): *The Evolution of Human Societies, From Foraging Group to Agrarian State*. Second Edition. Stanford (CA), Stanford University Press.
- MCCRONE, G. (1969): Regional Policy in the European Communities. In DENTON, G. R. ed.: *Economic Integration in Europe*. London, Weidenfeld and Nicolson. 194–219.
- MILANOVIC, B. (2016): *Global Inequality. A New Approach for the Age of Globalization*. Cambridge (MA) – London, The Belknap Press of Harvard University Press. DOI: <https://doi.org/10.4159/9780674969797>
- PETERSON, V. S. (2005): *A Critical Rewriting of Global Political Economy*. London, Routledge. DOI: <https://doi.org/10.4324/9780203380826>
- PIKETTY, T. (2015): *A tőke a 21. században*. Budapest, Kossuth.
- RAPLEY, J. (2004): *Globalization and Inequality: Neoliberalism's Downward Spiral*. Boulder (CO), Lynne Rienner.
- SACHS, J. D. (2005): *The End of Poverty, How We Can Make It Happen in Our Lifetime*. London, Penguin Books.
- SCHOLTE, J. A. (2005): *Globalisation. A Critical Introduction*. Basingstoke – New York, Palgrave Macmillan.
- SIMAI M. (2007): *A világgazdaság a XXI. század forgatagában*. Budapest, Akadémiai.
- SOCIAL PROTECTION COMMITTEE (2014): *Social Europe: Many Ways, One Objective*. Luxembourg, Publication Office of the European Union.
- SOMMER, T. (2011): *1945. Egy év életrajza*. Budapest, Európa.
- WOLF, M. (2005): *Why Globalization Works*. New Haven (CT), Yale University Press.

Koller Boglárka

Többsebességes vagy menüválasztásos jövő?

A differenciált integráció elméleti és gyakorlati kérdései az Európai Unióban¹

1. Bevezető

„Közösen fogunk fellépni, ha kell, különböző sebességgel és mélységben, ám közös irányt tartva, ahogy azt a múltban is tettük, eközben betartjuk a Szerződéseket és nyitva tartjuk kapuinkat azok előtt, akik a későbbiekben kívánnak csatlakozni hozzánk.”² Az európai integráció 60. születésnapjára 2017 márciusában kiadott Római Nyilatkozat e mondata erős kritikát kapott a kelet-közép-európai államoktól, különösen Magyarországtól és Lengyelországtól. E tagállamok nem akarták ugyanis, hogy az ünnepi nyilatkozat bármi módon utaljon valamilyen „másodrangú tagságra” az Unióban. Végül elfogadták a szöveget, és aláírták a dokumentumot, de csak azért, mert a nyitottság és a több sebesség kerültek be a nyilatkozatba. A differenciált integráció ugyanakkor a Római Nyilatkozat valamennyi célkitűzésének megvalósításában szerepel a biztonság megteremtésétől, a prosperáló és fenntartható, valamint a szociális Európa kialakításán keresztül az Unió globális szerepvállalásának erősítéséig. A differenciált integráció az Európai Bizottság elnökének, Jean-Claude Junckernek 2017. március 1-jén nyilvánosságra hozott Fehér Könyvében is szerepel. Az ötféle lehetséges jövőbeli forgatókönyv közül³ az egyikben a tagállamok maguk dönthetnek arról, hogy melyik integrációs együttműködéshez csatlakoznak. „Aki többet akar, többet tesz” szlogennel jelzett scenárió éppen a többsebességes, differenciált integráció megvalósítását jelenti.⁴ Juncker 2017 márciusában a fentiekben felvázolt lehetséges irányok közül nem választ, a döntést a tagállamokra bízta. Szeptemberben az Európai Parlamentben elhangzott *Az Unió helyzete 2017* című beszédében azonban már a saját, hatodik forgatókönyvről beszél, amely eltér a Fehér Könyvben vázoltaktól, s amelyben inkább egy egységes integrációs modell mellett teszi le a voksát. A „szabadságra, egyenlőségre és jogállamiságra építő” Unió egységes, a tagok egyenlőek, nincsenek másodrendű

¹ A tanulmány a differenciált integráció koncepciójának evolúciója, a tipológia és a differenciált integráció hatásai bemutatásakor szorosan támaszkodik a szerző korábban publikált tanulmányaira; azok következtetéseit átveszi, felhasználja és összegzi. Lásd KOLLER 2012a, 2012b, 2012c.

² Római Nyilatkozat. 2017. március 25. A 27 tagállam, az Európai Tanács, az Európai Parlament és az Európai Bizottság vezetőinek nyilatkozata. Elérhető: https://europa.eu/european-union/file/22735/download_hu?to-ken=ozN1zLXA (A letöltés ideje: 2018. 03. 01.)

³ A Fehér Könyv öt lehetséges forgatókönyvét lásd: EURÓPAI BIZOTTSÁG 2017.

⁴ EURÓPAI BIZOTTSÁG 2017.

polgárok, másodrendű fogyasztók, Európa a „keleti és nyugati tüdejével” egyaránt lélegzik, éppen ezért hozzá kell segíteni a még nem eurózónatagokat az eurózónához és a még nem Schengen-tagokat a schengeni övezethez történő csatlakozáshoz.⁵

A *differenciált integráció* tehát visszatérő eleme az Unió jövőjéről szóló dokumentumoknak, politikusi beszédeknek, tudományos diskurzusnak, de az is nyilvánvaló, hogy érzékeny téma. Abban a pillanatban ugyanis, hogy az európai uniós tagságra a differenciált integráció elméletein keresztül tekintünk, a *tagságok bonyolult rendszere* tárul elénk. A „ki és melyik »klubnak« a tagja?” kérdésre adott válasz egyaránt tartalmaz inkluzív és exkluzív elemeket. Magyarország az Európai Unió teljes jogú tagja, a schengeni övezet része, de nem tartozik az eurózónába, ugyanakkor a nem európai uniós tag Norvégia az Európai Gazdasági Térség részeként az egységes piac előnyeinek nagy részét élvezi. Fontos hangsúlyozni azonban, hogy annak ellenére, hogy a jelenkori tudományos és politikai diskurzusban élénk viták folynak a differenciált integrációról, a jelenség nem új keletű. Az Európai Gazdasági Közösséggel (EGK) együtt született az 1950-es évek végén. A Római Szerződés ugyanis a Benelux Unióra mint az EGK-nál magasabb fokú, példaértékű integrációs formára már tartalmazott utalást.⁶ Ahogy azonban a koncepció jogi, politikai és tudományos diskurzusának e tanulmányban is vizsgált evolúciójából kiderül, a *differenciált integráció csak az 1990-es években vált az európai integráció fejlődését meghatározó iránnyá*.

E tanulmány alapfeltételezése az, hogy az *európai integráció jövőbeni útját a differenciált integráció határozza meg*.⁷ Ennek alátámasztására röviden bemutatom a koncepció evolúcióját, különös tekintettel a különböző politikai, jogi és tudományos értelmezésekre, kitérve a Lisszaboni Szerződésre, amely mérföldkőnek tekinthető a differenciált integráció szerződéses alapú megvalósulásában. Mivel a differenciált integráció fogalmához számos értelmezés kapcsolódik, szükségszerű az egyes terminológiák meghatározása is. A tanulmány amellett érvel, hogy a differenciált integrációra mint az európai egységfolyamatot magyarázó új teóriára érdemes tekinteni. A differenciált integráció ugyanis újraértelmezi az integrációelméletek eddig használt teóriáit, így a neofunkcionalista, a kormányközi és az úgynevezett hibrid elméleteket az integráció folyamata és a végcélja megítélésének tekintetében is. Következésképpen a differenciált integráció az Unió továbbfejlődésére is jelentős hatással van. Ehhez kapcsolódva a tanulmány legvégén a differenciált integráció lehetséges „integráló” és „dezintegráló” hatásairól is szót ejtek.

2. Mit jelent a differenciált integráció?

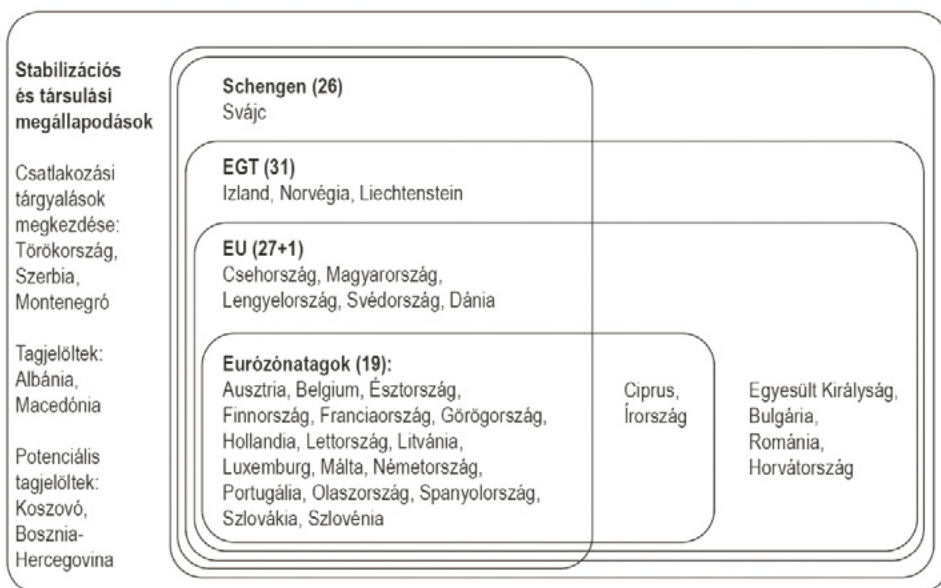
A differenciált integráció (DI) olyan integrációt jelent, amelyben államok (tagállamok vagy külső államok) és/vagy regionális és helyi közösségek vesznek részt, ezért az Európai Unión belül és kívül különböző politikai és jogi kötelezettségvállalások keletkezését és különböző politikai közösségek létrejöttét eredményezi.⁸

⁵ Jean-Claude Juncker, az Európai Bizottság elnökének beszéde az Európai Parlamentben: *Az Unió helyzete 2017*. Brüsszel, 2017. szeptember 13. Elérhető: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_hu.htm (A letöltés ideje: 2018. 03. 01.)

⁶ Szerződés az Európai Gazdasági Közösség létrehozásáról, 1957. 233. cikk.

⁷ KOLLER 2012a, 2012b, 2012c.

⁸ KOLLER 2012a, 34.



1. ábra

A differenciált integráció Európában

Forrás: saját szerkesztés

Bár a differenciált integráció lehetőségével már régóta foglalkoznak az integrációelméleti teoretikusok, valójában a 2004-ben és 2007-ben lezajlott utolsó két bővítési hullám óta övezi a kérdést kitüntetett figyelem. Az új évezredben túlságon nagyra nőtt és túlságosan heterogénné vált 27 tagú Európai Unió más utat nem választhat magának, csak a differenciált integrációt.⁹

A differenciált integráció koncepciójának megjelenése azonban sokkal korábbra, az 1950-es évekre tehető. A Római Szerződésben már találunk utalást differenciált megközelítésre – éppen egy olyan együttműködésre, a Benelux Unióra hivatkozva, amely az alakulóban lévő európai egységfolyamat számára akkoriban több szempontból is modellként szolgált.¹⁰ Az 1950–60-as években megvalósult gyors gazdasági integráció és az EGK kezdeti sikerei azonban nem abba az irányba hatottak, hogy az alapító tagállamok behatóbban foglalkozzanak a differenciált integráció lehetőségével.¹¹

Az 1970-es években a differenciált integráció kérdése a politikai és tudományos diskurzusok középpontjába került. Willy Brandt német kancellár 1974-ben Párizsban arról beszélt, hogy a kilenctagú Európai Közösségben meg kell teremteni annak a lehetőségét, hogy a mélyebb integrációt óhajtó tagállamok egymás között szorosabb együttműködést

⁹ DE NEVE 2007; KOLLER 2012a.

¹⁰ Szerződés az Európai Gazdasági Közösség létrehozásáról, 1957. 233. cikk.

¹¹ KOLLER 2012a, 34.

valósíthatassanak meg.¹² Egy évvel később a belga kormányfő, Leo Tindemans is a többsésséges integráció megvalósulását vetítette előre.¹³ Bár a 70-es években a Tindemans-jelentés gondolatait még nem ültették át a gyakorlatba, a politikusok gyakran hivatkoztak a belga kormányfőre, valahányszor felmerült a differenciált megközelítés szükségessége.¹⁴

A differenciált integráció az Európai Közösség elsődleges joganyagában először az *Egységes Európai Okmány* 8C cikkében jelent meg a belső piacra vonatkozóan.¹⁵ Az Egységes Európai Okmány 100A cikke annak a lehetőségét is megteremtette, hogy egy tagállam, amennyiben úgy dönt, kimaradhat egy együttműködésből, és „nemzeti rendelkezést” alkalmazhat. Bár ekkor még máshogy hívták, ez valójában a későbbi *opt-out* lehetőségének első megfogalmazása volt.¹⁶

A *Maastrichti Szerződésben* többféleképpen is megjelent a differenciált integráció. A Maastrichti Szerződés rögzítette a Gazdasági és Monetáris Unió megvalósításának három fázisát, valamint deklarálta az euróövezethez történő csatlakozás konvergenciakritériumait. Az azonban nyilvánvaló volt, hogy a GMU célkitűzéseit nem minden tagállam és nem azonos időben lesz képes teljesíteni.¹⁷ A Maastrichti Szerződés GMU-ról szóló cikkei a differenciált megközelítés szükségességét deklarálták.¹⁸ A Maastrichti Szerződés 109. cikke rögzítette, hogy azok az országok, amelyek nem tudják teljesíteni a konvergenciakritériumokat, derogációt kaphatnak.¹⁹ A konvergenciakritériumok nem teljesítéséből adódó derogációt azonban csak átmenetinek kell tekinteni. Ez a megközelítés a később bemutatott úgynevezett *többsésséges integráció* koncepcióba illeszkedik. A szerződés azonban egy másik típusú differenciált együttműködésre, az úgynevezett *à la carte Európa* típusú differenciált együttműködésre is példákat szolgáltatott. A szerződéshez csatolt jegyzőkönyv szerint az EU két tagállama, az Egyesült Királyság és Dánia úgy döntött, hogy nem valósítják meg a GMU-t, nem azért, mert nem képesek rá, hanem mert úgy döntöttek, hogy nem vesznek részt az együttműködésben. A brit és dán *opt-out*, vagyis a kimaradás azonban már nem csupán átmeneti megkülönböztetést jelentett az együttműködésben részt vevő és kimaradó tagállamok között, hanem tartós, állandósult különállást. Az európai integráció történetében *opt-out* elsőként a Maastrichti Szerződésben került sor, nem csupán a GMU, hanem a szociális politikáról szóló jegyzőkönyv kapcsán is, az Egyesült Királyság ugyanis e területen sem kívánta mélyíteni az integrációt.

Maastricht után a differenciált integráció kérdése a politikusok vitáinak is központi témájává vált. Az 1990-es években nemcsak a politikusok, hanem az integrációelméletekkel foglalkozó teoretikusok és jogtudósok is elkezdtek behatóbban vizsgálni a differenciált integráció lehetőségeit.

¹² Willy Brandt beszéde az Organisation Française du Mouvement Européen szervezet előtt. Párizs, 1974. nov. 19.

¹³ The Tindemans Report on European Union. *Bulletin of the European Communities*, 1976, No. Supplement 1. 11–35.

¹⁴ KOLLER 2012a, 35.

¹⁵ Egységes Európai Okmány, 8C cikk. Az Európai Közösség Hivatalos Lapja L 169, 1987. június 29.

¹⁶ EHLERMANN 1995, 9.

¹⁷ ARATÓ–KOLLER 2015, 197–202.

¹⁸ KOLLER 2012a, 35–36.

¹⁹ Az Európai Közösséget létrehozó Szerződés (konszolidált verzió), 109. cikk. Az Európai Unió Hivatalos Lapja C 325, 2002. december 24.

A differenciált integráció koncepciójának jogi evolúciójában a következő lépcsőfokot az *Amszterdami Szerződés* jelentette. Az úgynevezett *megerősített együttműködésre* vonatkozó K.15 cikk értelmében a tagállamok egymás között megerősített együttműködést valósíthatnak meg, ha az alábbi feltételek teljesülnek: az együttműködés az Unió célkitűzéseivel és érdekeivel összhangban áll; tiszteletben tartja a szerződéses alapelveket és az intézményes kereteket; a tagállamok többségét érinti; nem sérti a már elért uniós vívmányokat; nem sérti az együttműködésen kívül álló tagállamok érdekeit; és nyitott marad számukra abban az esetben, ha később csatlakozni szeretnének. Végül, de nem utolsósorban az *Amszterdami Szerződés* világosan deklarálta, hogy a megerősített együttműködés „csak végső eszközként kerül alkalmazásra akkor, ha az említett szerződések célkitűzéseit az azokban előírt megfelelő eljárások alkalmazásával nem lehet elérni”.²⁰

Az *Amszterdami Szerződés* rögzítette továbbá a schengeni vívmányoknak az uniós *acquis*-ba történő beillesztését azzal a magyarázattal, hogy az 1985-ös, valamint az 1990-es Schengeni Megállapodások az európai integráció mélyítéséhez járulnak hozzá.²¹ Ezzel eredetileg az integráción kívülről indult együttműködés vált az uniós *acquis communautaire* részévé. Az együttműködési területeket tekintve az *Amszterdami Szerződés* a megerősített együttműködést az első és harmadik pillérben engedélyezte.²² Később, a *Nizzai Szerződés* hatálybalépésével lehetőség nyílt a differenciált együttműködésre a második pillérben is. A *Nizzai Szerződés* további előrelépést jelentett a megerősített együttműködés kodifikálásában: felsorolta mindazon feltételeket, amelyeknek teljesülniük kell ahhoz, hogy a tagállamok egymás között megerősített együttműködést valósítsanak meg.²³

Az új évezred kezdetén a koncepció evolúciója tekintetében a stafétabotot ismét a politikusok vették át. Az Európai Unió jövőjéről, az úgynevezett *finalité politique*-ről történő elképzeléseknek kihagyhatatlan elemévé vált a differenciált megközelítés. A német külügyminiszter, Joschka Fischer 2000 májusában a berlini Humboldt Egyetemen tartott előadásában Európa jövője kapcsán az úgynevezett *mag-Európa* vagy gravitációs centrum létrejöttéről beszélt. Fischer úgy látta, hogy a politikai uniót több lépésben kell megvalósítani, először azon országok körében, amelyek leginkább elkötelezettek. Ennek megfelelően olyan többsebséges Európa mellett érvelt, ahol lesznek éllovas és lassabban haladó tagállamok.²⁴ Jacques Chirac ugyan nem tudott azonosulni Fischer föderatív Európa jövőképét felvázoló javaslataival, ám az Unió „élcsapatának” gondolata, vagyis a többsebséges Európa Chiracnak is tetszett, aki még ugyanebben az évben amellet érvelt: ez lehet az EU továbbfejlődésének jövőbeni útja.²⁵

A többsebséges, a mag-Európa vagy a gravitációs centrum koncepciók az uniós és tagállami politikusok beszédeinek központi témái maradtak az új évezredben is, a jogi koncepció továbbfejlődése azonban Nizza után kissé megtorpant. Az alkotmányozási

²⁰ Amszterdami Szerződés, K15 cikk. Az Európai Unióról szóló szerződés, az Európai Közösségeket létrehozó szerződések és egyes kapcsolódó okmányok, az Európai Unió Hivatalos Lapja C 340, 1997. november 10.

²¹ Jegyzőkönyv a schengeni vívmányoknak az Európai Unió keretébe történő beillesztéséről, Amszterdami Szerződés, az Európai Unióról szóló szerződés, az Európai Közösségeket létrehozó szerződések és egyes kapcsolódó okmányok, az Európai Unió Hivatalos Lapja C 340, 1997. november 10.

²² ARATÓ 2002, 109–140.

²³ Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata, Az Európai Unió Hivatalos Lapja C 321 E/1, 2006. december 29.

²⁴ FISCHER 2000.

²⁵ KOLLER 2012a, 38.

folyamat körüli mizéria és az alkotmányos szerződés kudarca miatt majdnem 10 évet kellett arra várni, hogy a differenciált integráció az Európai Unió alapszerződésében újra megjelenjen.

A jogi koncepció evolúciójának folytatódásaként a *Lisszaboni Szerződés* fontos lépcsőfokot jelent.²⁶ A Lisszaboni Szerződés 20. és 326–334. cikkei rögzítik a *megerősített együttműködés feltételeit*, hasonlóan ahhoz, ahogy azt a Nizzai Szerződés is deklarálta, vagyis „a megerősített együttműködésnek összeegyeztethetőnek kell lennie a Szerződésekkel és az Unió jogával [...] az ilyen együttműködés nem befolyásolhatja hátrányosan a belső piacot, valamint a gazdasági, társadalmi és területi kohéziót. Nem jelenthet megkülönböztetést vagy akadályt a tagállamok közötti kereskedelembe, és nem torzíthatja a tagállamok közötti versenyt.”²⁷ Következésképpen a belső piachoz tartozó területek, beleértve a közös agrárpolitikát, a közlekedéspolitikát, versenypolitikát és a kohéziós politikát, mind az úgynevezett érinthetetlen területek közé tartoztak, így e területeken nem lehetett megerősített együttműködésben gondolkodni. Az, hogy a szociális politika vagy a környezetvédelem is idesorolandók-e, kérdéses, hiszen mind a két terület erősen kötődik a belső piachoz.²⁸ Olyan fajsúlyos területek, mint a Gazdasági és Monetáris Unió fiskális és gazdaságpolitikai aspektusai vagy a közös kül- és biztonságpolitika, valamint a rendőrségi és igazságügyi együttműködés büntetőügyekben vagy olyan szűkebb, marginális területek, mint a közegészségügy vagy a turizmus eshetnek a potenciális célterületek közé.²⁹

A *megerősített együttműködés mint végső lehetőség klauzula* a Lisszaboni Szerződés szövegében is szerepel, azonban, ahogy arra az egyik szerzőpáros rámutatott, azzal, hogy a szerződés kimondja, hogy a Tanács dönthet róla, hogy mi minősül ilyen „végső lehetőségnek”, ez már nem számít annyira szigorú feltételnek.³⁰ „Megerősített együttműködésre felhatalmazást adó határozatot a Tanács végső lehetőségként, akkor fogadhat el, ha megállapította, hogy az együttműködés célkitűzései az Unió egésze által ésszerű határidőn belül nem érhetők el, és ha abban legalább kilenc tagállam részt vesz.”³¹ A Lisszaboni Szerződés leginkább azért jelent előrelépést, mert megkönnyítette a megerősített együttműködés végrehajtását. A megerősített együttműködés megvalósítására a kérelmet a Bizottságnak kell benyújtani, megjelölve a politikai területet, amely a belső piac, a kohéziós, a verseny- és kereskedelempolitikákon kívül minden egyéb szakpolitikai területre kiterjedhet, annyi kitéllyel, hogy a közös kül- és biztonságpolitika területén kezdeményezett megerősített együttműködési javaslatot az EU külügyi és biztonságpolitikai főképviselőjéhez is továbbítani kell véleményezésre. Ezután a Bizottság javaslatot terjeszthet a Tanács elé az EP előzetes jóváhagyása után. „A megerősített együttműködés folytatására vonatkozó felhatalmazást a Tanács egyhangúlag elfogadott határozatban adja meg.”³² Úgynevezett

²⁶ Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. 20. és 326–334. cikk. Az Európai Unió Hivatalos Lapja C 83, 2010. március 30.

²⁷ Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. 326. cikk.

²⁸ KRÁL 2008, 4.

²⁹ EHLERMANN 1995, 25–26.

³⁰ TEKIN–WESSELS 2008, 28.

³¹ Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. 20. cikk.

³² Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. 329. cikk.

vészféke mechanizmust is tartalmaz a szerződés: a rendőrségi és igazságügyi együttműködés büntetőügyekben területeken lehetőség van a megerősített együttműködés tagállami vétőjára.

A Lisszaboni Szerződés a megerősített együttműködés lényeges feltételét, a nyitottságot deklarálta, vagyis azt, hogy későbbi időpontban más tagállamok is csatlakozhatnak hozzá.³³ Bár a lehetőség a Nizzai Szerződés óta megerősített együttműködés megvalósítására rendelkezésre állt, a Nizzai Szerződés hatálybalépését követő mintegy 10 évben arra nem volt példa. Az első ilyen esetre a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése után kerülhetett sor. 2010 júniusában az Európai Parlament jóváhagyta 14 tagállam kezdeményezését a nemzetközi válásokra vonatkozó jogharmonizációra. Annak révén az uniós keretrendszeren belül úgynevezett *mini-acquis* jött létre, amely a „változó geometria” és a „többsebességes” koncepciók között helyezkedik el. A megerősített együttműködés fenti megvalósításán túl a Lisszaboni Szerződésben egyéb példákat is találhatunk a differenciált integrációra, ezek azonban már inkább az úgynevezett *à la carte* Európa típus alá tartoznak.³⁴

3. Több sebesség, menüválasztás vagy változó geometria?

Flexibilis integráció, mag-Európa koncepció, *à la carte* Európa, többsebességes, valamint változó geometriájú integráció, megerősített együttműködés, gravitációs centrum, európai élcsapat, koncentrikus körök Európája stb. – csak néhány a differenciált integrációra használt fogalmak közül.³⁵ Az eddigi legátfogóbb kategorizáció Stubb nevéhez kötődik, aki három változó: az idő, a tér és az együttműködési terület alapján vázolta fel a differenciált integráció három fő típusát. A differenciált integráció egyik fő típusa, az úgynevezett *többsebességes integráció* azt jelenti, hogy a tagállamok egy csoportja határozza meg és valósítja meg elsőként a közös célkitűzéseket, azt feltételezve, hogy az egymás között megvalósított szorosabb együttműködéshez később a többi tagállam is csatlakozik majd. A második típusban, az úgynevezett *változó geometriájú integrációban* ezzel szemben a tagállamok szorosabb együttműködése tartósan elérhetetlen marad az abban részt nem vevő tagállamok számára, ami az egyes tagállamok csoportjai között állandósult szeparációt eredményez. A harmadik, egy kulináris metaforára építő, úgynevezett *à la carte Európa* koncepció megengedi a tagállamok számára, hogy úgy, ahogy az étteremben az étlapról, szabadon válasszanak, hogy melyik együttműködésben kívánnak részt venni, oly módon, hogy a közös célkitűzések minimális szintjét azért valamennyien elfogadják.³⁶

Stubb később részletezte és továbbfejlesztette a kategóriáit, és arra a következtetésre jutott, hogy *a differenciált integráció típusai gyakran átfedik egymást*, ezért is nehéz az egyes használatban lévő fogalmak definiálása.³⁷ Dyson és Sepos is három fő ismerv: a tér, idő

³³ Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. 328. cikk.

³⁴ Bár az Alapjogi Charta nem került be a Lisszaboni Szerződés főszövegébe, a szerződés mégis jogerőssé tette. Három tagállam, az Egyesült Királyság, Lengyelország és Csehország ugyan különböző okokból, de úgy döntött, hogy nem fogadják el a Charta kötelező érvényét.

³⁵ KOLLER 2012a, 42.

³⁶ STUBB 1996, 287–288.

³⁷ STUBB 1997, 44.

és a funkció alapján határozta meg a differenciált integráció fogalmát, hangsúlyozva, hogy a differenciált integráció olyannyira komplex és multidimenzionális jelenség, hogy a fogalom konceptualizációjához szükségszerű a multidiszciplináris megközelítés.³⁸

1. táblázat

A differenciált integráció (DI) alaptípusai

DI típusa/dimenziói	Tér	Idő	Funkció
Többsebességes	Az együttműködők körének bővülésével a DI kiterjedése változik.	Különböző sebesség Átmeneti szeparáció	Először a tagállamok egy csoportja, majd a többi tagállam is együttműködik.
À la carte	A tagállam a választott együttműködési terület szerint különböző térbeli közösségek része egyszerre.	Tartós szeparáció	A tagállam választ az integrációs vívmányok közül, és dönt az együttműködésben történő részvételről.
Változó geometriájú	Tartós földrajzi elkülönülés.	Tartós szeparáció	A szorosabb együttműködésben csak a tagállamok egy csoportja vesz részt, a többiek kimaradnak.

Forrás: saját szerkesztés STUBB 1996 tipológiája alapján

Egy másik sokat hivatkozott szerző, Kölliker szerint a differenciált integráció az 1980-as években, a *megerősödött intézményi flexibilitás* következtében jött létre. Nézete szerint a megerősített együttműködés centripetális hatással van az együttműködésben részt nem vevő tagállamokra. Ennek következtében e tagállamok is egyre közelebb kerülnek az együttműködéshez, majd egy idő után maguk is résztvevővé válnak. Mindazonáltal Kölliker is hangsúlyozta: a centripetális hatás érvényesülése nagymértékben függ attól, hogy milyen területen jön létre az együttműködés.³⁹ Kölliker teóriáját továbbfejlesztve De Neve szerint két útja vannak annak, hogy az együttműködésen kívül maradó tagállamokat is bevonják az együttműködésbe. Létezik az úgynevezett *csalogató hatás*, amely azt jelenti, hogy az együttműködésből éppen kimaradt tagállamok úgy vélik, érdekükben áll részesevé válni a magasabb szintű kooperációnak, ezért mindent megtesznek azért, hogy ők is mihamarabb a tagjaivá váljanak. De létezhet úgynevezett *kényszerítő hatás* is, amely azt jelenti, hogy a kívül maradt tagállamok attól tartanak, hogy ha nem közelednek az együttműködéshez, akkor ez a későbbiekben előnytelen lesz számukra, és a félelem arra motiválja őket, hogy mindent megtegyenek, hogy részesévé váljanak az együttműködésnek.⁴⁰

A szerzők többsége⁴¹ a differenciált integrációt az uniós szerződések alapján magyarázta. Fontos azonban megemlíteni, hogy a differenciált integráció *sokkal tágabb kontextusban* is értelmezhető. A jogi megközelítést alkalmazva Avbelj a differenciált integráció három különböző típusát különbözteti meg. Elsőként említi az Unió elsődleges jogforrásaiban meglévő, szerződéses alapokon nyugvó differenciált együttműködési formákat, amelyek főként a szerződéses *opt-outokat*, biztonsági klauzulákat, külön jegyzőkönyvekben rögzített derogációkat jelentenek. A második típus alá az EU másodlagos jogforrásai

³⁸ DYSON–SEPOS 2010, 5.

³⁹ KÖLLIKER 2001, 147.

⁴⁰ DE NEVE 2007, 511–512.

⁴¹ Lásd PHILIPPART–EDWARDS 1999; TEKIN–WESSELS 2008; ANDERSEN–SITTER 2006.

szintjén létező, minimális harmonizációra vonatkozó jogi eszközöket, értelmezési és derogatív klauzulákat sorolnak be. Végül a *differentiált integráció* harmadik, véleményem szerint legizgalmasabb és legérdekesebb körébe mindazok a jogi és szabályozási rezsimek és együttműködések tartoznak, amelyek először az uniós kereteken kívül születtek, és csak később váltak az *acquis communautaire* részévé.⁴² Úgy vélem, hogy éppen e harmadik típus az, amelyet a tudományos vizsgálódás középpontjába kell állítani, hiszen a *differentiált integráció* e típusának elterjedése lehet leginkább hatással arra, hogy milyen irányba fejlődik az Unió.⁴³

Dyson és Sepos a *differentiált integráció* jelenségének politikai, jogi és társadalmi-gazdasági dimenzióit is magában foglaló értelmezését nyújtják. Említett szerzők amellett érvelnek, hogy a *differentiált integráció*ra egyrészt mint átfogó „tervezési alapelvre”, megközelítésre, másrészt mint a politikai menedzsment eszközére kell tekintenünk, amely a kollektív cselekvés klasszikus problémáinak megoldását szolgálhatja.⁴⁴ Úgy vélem, hogy e meghatározás egyszerre holisztikus és leszűkítő, ezért kissé ellentmondásos is. Nézetem szerint a *differentiált integráció*ra leginkább mint jelenségre, az *európai integrációt átfőrmáló, alakító logikára* érdemes tekinteni. A *differentiált integráció* elterjedése ugyanis átértelmezi az európai uniós tagság jelentését, a tagállamok közötti kapcsolatokat, új utakat jelöl ki a közösségi politikák továbbfejlődésének, és alapjaiban értelmezi át az uniós intézmények jövőbeni szerepvállalását is.⁴⁵

4. Új elmélet?

Annak ellenére, hogy számos kísérlet történt a *differentiált integráció* konceptualizációjára és az egyes típusainak a meghatározására, a *differentiált integráció*nak az európai egység-folyamatban betöltött szerepével kapcsolatban még számtalan nyitott kérdés fogalmazható meg. Vajon a *differentiált integráció* maga is egy új integrációelmélet, ahogy azt néhány szerző állítja?⁴⁶ E tekintetben érdemes a nagy integrációelméleti iskolák téziseit megvizsgálnunk.

A neofunkcionalizmus központi fogalma a *spillover*,⁴⁷ amely azt jelenti, hogy az integráció folyamatának indulásakor közösségi szintre emelt szakpolitikák működésük során automatikusan magával hozzák más szakterületek közösségi szintre emelkedését. A *spillovernek* több formája is létezhet – funkcionális, politikai, intézményi, földrajzi⁴⁸ –, amelyek alapján magyarázni lehet azt, hogy a tagállamok csoportja miért kezdeményezi a szorosabb együttműködést valamely szakpolitikai területen. Azt azonban a neofunkcionalista elméletek alapján már nem lehet megmondani, hogy a *spillover* miért csak a tagállamok bizonyos csoportjában és bizonyos szakpolitikai területeken érvényesül, máshol nem.⁴⁹

⁴² AVBELJ 2008; KOLLER 2012a.

⁴³ KOLLER 2012a.

⁴⁴ DYSON–SEPOS 2010, 3.

⁴⁵ KOLLER 2012c.

⁴⁶ DE NEVE 2007, 515.

⁴⁷ HAAS 1958; LINDBERG 1963.

⁴⁸ TRANHOLM–MIKKELSEN 1991, 4–6.

⁴⁹ DYSON–SEPOS 2010, 17.

A kormányközi elméletek⁵⁰ alapján, amelyek hangsúlyozzák, hogy a tagállamok a saját nemzeti érdekeik mentén cselekednek, könnyen értelmezhető, hogy valamely tagállam miért motivált abban, hogy részt vegyen differenciált együttműködésben, és miért dönthet úgy, hogy kimarad egy másikból. A kormányközi iskolák külön alirányzatát, a liberális kormányköziséget képviselő Andrew Moravcsik szerint az uniós döntéshozatal két szakaszra bontható: az elsőben úgy, ahogy azt a funkionalisták is vallják, gazdasági és társadalmi igény keletkezik az integrációra bizonyos területen. Második lépésként a megvalósítás, vagyis a tényleges döntéshozatal már kormányközi alkufolyamat során valósul meg. Nézete szerint „nincs az az intézményi közvetítés, politikai vállalkozás, szupranacionális vagy egyéb, amely segítene túljutni a nemzeti érdekek ellentétein és ambivalenciáin”.⁵¹ Éppen ez utóbbi tézis mostanra megkérdőjeleződött, hiszen a differenciált integráció elterjedésével lehetségessé és a Lisszaboni Szerződés óta jogilag is egyszerűbbé, átláthatóbbá és kivitelezhetőbbé vált, hogy a tagállamok csoportja szorosabb együttműködést valósítson meg egymás között. Mindazonáltal a kormányközi elméletek nem nyújtanak elégséges magyarázatot arra, hogy az együttműködésből történő kimaradás által keletkezett negatív externáliák miért nem motiválják őket a részvételre vagy későbbi csatlakozásra.⁵²

Az 1990-es évektől egyre népszerűbb úgynevezett hibrid elméletek⁵³ közül az MLG (*multi-level governance*), vagyis a többszintű kormányzás elméletek⁵⁴ alkalmazhatók leginkább a differenciált integráció jelenségének a magyarázatára. Ezek az elméletek eleve többszintű politikai közösség, valamint horizontális és vertikális irányban is többszintű kormányzási struktúrák együttes létezését feltételezik. Az MLG-teóriák azonban nem adnak elégséges magyarázatot arra, hogy valamely tagállamot mi motivál, hogy részt vegyen vagy kimaradjon a differenciált integrációból. Mindazonáltal azzal, hogy az MLG-elméletek hangsúlyozzák a tagállamok alatti regionális szereplők és helyi önkormányzatok jelentőségét is a politikaformálásban, kiindulópontot jelenthetnek a differenciált integráció mind ez idáig inkább tagállamfókuszú elméleti megközelítései ártértelemezéséhez, továbbfejlesztéséhez.⁵⁵

Hasonló hozzáadott értéke lehet a konstruktivista,⁵⁶ valamint az institucionalista⁵⁷ elméleteknek is. A konstruktivista elméletek magyarázatai szerint a differenciált integráció természetes következménye az Unión belül formálódó különböző kollektív identitásoknak. Azt azonban már kevésbé lehet ezen elméletek alapján magyarázni, hogy a differenciált integráció mely formái iránt nyitottak, s melyektől zárkoznak el az európai polgárok. Az institucionalista elméletek jelentősége abban rejlik, hogy a differenciált integráció folyamatában megfelelő jelentőséget tulajdonítanak az uniós intézményeknek mint a politikaformálás aktorainak, következésképpen a differenciált integráció kezdeményezői és megvalósítói lehetnek. Az uniós intézményi és jogi kereteken kívül született

⁵⁰ HOFFMAN 1966; TAYLOR 1982.

⁵¹ MORAVCSIK–NIKOLAIDIS 1999, 82.

⁵² DYSON–SEPOS 2010, 17–19.

⁵³ A szakirodalom hibrid vagy szinkretikus elméleteknek nevezi az olyan integrációelméleti teóriákat, amelyek a régi nagy elméleteket ötvözik, és a közöttük feszülő ellentéteket inkább egymást kiegészítő magyarázatokká transzformálják. Lásd O'NEILL 1996, 81–83.

⁵⁴ HOOGHE–MARKS 2008; KAISER 2007; ÁGH 2011.

⁵⁵ Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. 11. cikk.

⁵⁶ RISSE 2004.

⁵⁷ PIERSON 1996.

szabályozási és jogi rezsimek keletkezésére azonban az institucionalista megközelítések nem szolgálhatnak megfelelő magyarázattal. Következésképpen a differenciált integráció jelenségének magyarázatához a rendelkezésünkre álló integrációelméletek egyes megközelítései ugyan fontos hozzáadott értéket képviselnek, ugyanakkor ezek az elméletek csak korlátozott mértékben alkalmazhatók a differenciált integrációs formák keletkezésének és működésének a megértéséhez. *A differenciált integráció tehát olyan jelenség, amely egészen új elméleti magyarázatot kíván.*⁵⁸

Az integrációelméleti iskolák teóriái végső soron két csoportba sorolhatók: az egyik csoport vizsgálódásának középpontjában az integráció folyamata és a közös intézmények fejlődése áll, a másik csoport ezzel szemben az integráció végkimenetelét, végső formáját magyarázza. A differenciált integrációt is e két szempontból érdemes megközelíteni: egyrészt az integráció folyamata, másrészt a végkimenetele felől.⁵⁹

Az integráció folyamatát vizsgálva a differenciált integráció úgy értelmezhető, mint funkcionális hajtómű, amelynek működtetése a nagyobb fokú hatékonyság elérése irányába hat, és ezáltal hozzájárul ahhoz, hogy az összes tagállam között szorosabb kötelék és magasabb fokú integráció jöjjön létre.⁶⁰ Ezen érvelésbe illeszkedően a differenciált integrációt a politikai menedzsment olyan új eszközének lehet tekinteni,⁶¹ amely arra szolgál, hogy segítsen túllépni az integráció folyamatában időről időre jelentkező patthelyzeteken úgy, hogy egyes tagállamoknak lehetőséget teremtsen arra, hogy rövid távon egymás között magasabb szintű integrációt valósítsanak meg.

Mindazonáltal *a differenciált integrációnak nem csak pozitív, az európai integrációt erősítő hatásai lehetnek.* A differenciált integráció fékezheti is az integráció folyamatát, és az európai egységfolyamat gátjává is válhat. Az *opt-outok* története a Szociális Chartától kezdve a Gazdasági és Monetáris Unión keresztül az Alapjogi Chartáig mind erre példák. E kimaradások, távolmaradások annak a szimbólumai, hogy a differenciált megközelítés centrifugális hatásokat eredményez, amelyek gyengíthetik az integrációt.⁶² E tekintetben a differenciált integráció elterjedésére úgy kell tekintenünk, hogy valójában elemzésünk tárgya változott meg.⁶³

Az Európai Unió, amelyre Jacques Delors kifejezésével élve eddig is semmihez sem hasonlítható, csak önmagában értelmezhető politikai rendszerként, úgynevezett UPO-ként (*unidentified political object*) tekintettünk,⁶⁴ az utóbbi időben még inkább differenciálttá vált, ezért az eddigi elméleti magyarázatok sokszor már nem állják meg a helyüket. Az Európai Unió éppen ezen unikális jellegéből kiindulva más szerzők mellett érvelnek, hogy az Unióra mint a differenciált integráció komplex rendszerére kell tekinteni, és eddigi és további fejlődését is ennek megfelelően szükséges feltérképezni és mérni.⁶⁵ Érvelésük szerint az integrációra mint multidimenzionális folyamatra kell tekinteni, amelyben a kormányzás centralizációs szintje, a funkcionális fókusza és a területi kiterjedése is változó.

⁵⁸ KOLLER 2012c.

⁵⁹ WIENER–DIEZ 2004, 3.

⁶⁰ KÖLLIKER 2001; DE NEVE 2007.

⁶¹ DYSON–SEPOS 2010.

⁶² TEKIN–WESSELS 2008, 25.

⁶³ KOLLER 2012a.

⁶⁴ ARATÓ–KOLLER 2015, 15.

⁶⁵ LEUFFEN–RITTBGER–SCHIMMELFENNIG 2013, 11.

Éppen amiatt, hogy az Unió unikális politikai rendszer, egyes csak a föderális államokra, és más csak a nemzetközi szervezetekre jellemző tulajdonságokkal.⁶⁶ Egyetértve a fenti szerzőkkel e tanulmány szerzője szerint is a differenciált integráció új elméleti keretet jelent az integráció vertikális és horizontális formáinak megértéséhez az Európai Unión belül és azon kívül is.

5. Hatásai

A differenciált megközelítés elterjedésének hatását az integrációs folyamatra olyan szabályozási és jogi rezsimek vizsgálatán keresztül is érdemes értelmezni, amelyek az uniós keretrendszeren kívül születtek, és csak később váltak az *acquis communautaire* részévé. A *schengeni övezet* létrejötté az első példa arra, amikor az európai integrációs kereteken kívülről érkező kezdeményezés és megvalósítása hozzájárult ahhoz, hogy a részt vevő államok között magasabb szintű integráció valósuljon meg, amely később a kezdetben kívülről álló államok számára is vonzó klubbá tette az övezetet, és ők is csatlakozni kívántak hozzá. Az Amszterdami Szerződés később jogilag is közösségi vívmánnyá tette az együttműködést azzal, hogy a schengeni *acquis*-t beemelte az uniós szerződésbe. Mindazonáltal még a schengeni sikertörténetben is számos esetleges és *ad hoc* megoldás volt jelen a stratégiai kalkulációk és döntések mellett.⁶⁷ Következésképpen, ha a differenciált integráció további elterjedését anticipáljuk, akkor számtalan ismeretlen változóra kell számítani, és semmi képpen sem lehet biztosra venni a differenciált integráció pozitív hatásait.

Vajon milyen hatással lehet a differenciált integráció az európai integráció végkiemenetelére, hogyan befolyásolja az Unió jövőjét? E tekintetben a *territoriális dimenzió*nak különös jelentősége van. A differenciált együttműködés létrejötté ugyanis automatikusan határkijelölést is jelent. Azzal, hogy az Unión belül (és kívül is) az együttműködés különböző köréi jönnek létre, az is együtt jár, hogy a „mi” és „ők” kategóriái, nemcsak a „tagállam – nem tagállam” relációban, hanem az összes együttműködési formában kialakulnak. *A teljes jogú tagság mellett ugyanis különböző „klubtagságok” jönnek létre, amelyek exkluzivitása és értéke nagymértékben különbözhet.* A differenciált integráció tehát törésvonalak keletkezését eredményezheti az Unión belül és az Unió külső kapcsolatrendszerében is. Külön problémát vet fel az a kérdés, hogy az Unión belül és kívül formálódó együttműködési körök mennyiben felelnek meg az adott területen élők kollektív identitásának. Nagy kérdés tehát, hogy a differenciált integráció felülről, vagyis az uniós és tagállami döntéshozók által kezdeményezett megvalósítása, konstruálása hogyan érhet össze az alulról, az európai uniós polgárok felől érkező igényekkel. Az európai integráció jövője és az Unió legitimitása szempontjából ugyanis meghatározó, hogy a keletkező törésvonalakhoz hogyan viszonyulnak az egyének.

Amennyiben a differenciált integráció valóban elterjed, a bővítés fogalmát sem lehet majd az eddigi értelemben használni. Az egymást átfedő funkcionális együttműködési körök és területileg is különböző tagállami csoportosulások létezésével a bővítés új kontextusba kerül. Az európai integráció történetéből ismert valamennyi bővítési hullám

⁶⁶ LEUFFEN–RITTBERGER–SCHIMMELFENNIG 2013, 9–14.

⁶⁷ GAISBAUER 2010, 2.

kihívást jelentett az Európai Közösségnek. Az újonnan érkező tagállamok befogadása ugyanis hosszú és nehézségekkel terhelt folyamat mind az új, mind a régi tagállamok számára. Hiszen a korábban a közösségen kívülinek tekintett egyének egyik napról a másikra uniós állampolgárokká, vagyis a közösség tagjaivá válnak. A korábbi kívülállók befogadása nyilvánvaló előnyökkel szolgálhat az egész közösségre nézve, ám áldozatokat is jelenthet mind a két oldalon. A differenciált integráció korszakában azonban a bővítés is már csak többes számban létezik majd: az EU-hoz történő csatlakozás csak az egyik formája, hiszen más „klubokhoz” – az eurózónához, a bankunióhoz, a fiskális unióhoz – is lehet csatlakozni, amelyek mindegyike különböző értékű tagságot jelent. Ha valamely ilyen klub a mélyítés mellett kötelezi el magát, ez növelheti exkluzivitását és a tagság értékét, ami azzal is járhat, hogy zártabbá válik, és a kívülállók számára nehezebb lesz a csatlakozás.

6. Összegzés

A differenciált integráció az európai integrációval egy időben, az 1950-es években született meg. A koncepció valódi térnyerése azonban csak az 1980-as években indult, amikor megjelent az EK elsődleges joganyagában is. Később valamennyi alap- és módosító szerződés szövege hivatkozik a differenciált együttműködésre, egyre inkább konkretizálva az uniós szerződésen alapuló differenciált együttműködés feltételrendszerét. A Lisszaboni Szerződés mérőöldkövet jelent a differenciált integráció kodifikációjában, hiszen világosan definiálta a megerősített együttműködés feltételrendszerét, a kezdeményezés, valamint a végrehajtás módját is. Mindazonáltal a legizgalmasabb és egyben legkiszámíthatatlanabb differenciált együttműködések az integrációs kereteken kívül létrejövő és csak később uniós *acquis*-vá váló együttműködési formák jelentik. A differenciált integráció több típusa is azonosítható, amelyek az együttműködésnek különböző térbeli, időbeli és funkcionális jellegű adnak. Az Európai Unió jövője szempontjából kulcskérdés azonban, hogy mely típusok valósulnak meg, s az integráció inkább többsebességes, de mindenki számára nyitott közösséggé, vagy a különböző együttműködések *à la carte* módon, egyénileg választható halmazává alakul. Többféle kimenet lehetséges: a pozitív hatások mellett a differenciált integráció térnyerése új törésvonalak keletkezésének a veszélyét is magában hordozza. Az azonban egyre nyilvánvalóbb, hogy a nagy integrációelméleti iskolák tézisei már csak kiegészítésekkel és módosításokkal alkalmasak az integrációs folyamatok magyarázatára. A differenciált integráció azonban *új elméleti keretet* adhat a különböző integrációs együttműködési formák, valamint az integráció továbbfejlődési irányainak megértéséhez is.

Irodalomjegyzék

- ÁGH A. (2011): A közpolitika változó paradigmája: az érdekcsoportoktól a többszintű kormányzásig. *Politikatudományi Szemle*, 20. évf. 1. sz. 31–51.
- ANDERSEN, S. S. – SITTER, N. (2006): Differentiated Integration: What is It and How Much Can the EU Accommodate? *Journal of European Integration*, Vol. 28, No. 4. 313–330. DOI: <https://doi.org/10.1080/07036330600853919>

- ARATÓ K. (2002): Az európai integrációs folyamat rejtett oldala: a differenciált együttműködés. In SZABÓ Máté szerk.: *Demokrácia és politikatudomány a 21. században*. Budapest, Rejtjel. 109–141.
- ARATÓ K. – KOLLER B. (2015): *Európa utazása. Integrációtörténet*. Budapest, Gondolat.
- AVBELJ, M. (2008): Revisiting Flexible Integration in Times of Post-enlargement and Lustration of EU Constitutionalism. *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, Vol. 4, No. 4. DOI: <https://doi.org/10.3935/cyelp.04.2008.53>
- DE NEVE, J-E. (2007): The European Onion? How Differentiated Integration is Reshaping the EU? *European Integration*, Vol. 29, No. 4. 503–521. DOI: <https://doi.org/10.1080/07036330701502498>
- DYSON, K. – SEPOS, A. (2010): *Which Europe? The Politics of Differentiated Integration*. Basingstoke – New York, Palgrave Macmillan. DOI: <https://doi.org/10.1057/9780230289529>
- EHLERMANN, C-D. (1995): Increased Differentiation or Stronger Unity. *EUI Working Paper*, PSC No. 95/21.
- EURÓPAI BIZOTTSÁG (2017): *Fehér könyv Európa jövőjéről. A 27 tagú EU útja 2025-ig: gondolatok és forgatókönyvek. COM(2017) 2025 2017. március 1.* Elérhető: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/feher_konyv_europa_jovojerol_hu.pdf (A letöltés ideje: 2018. 03. 01.)
- FISCHER, J. (2000): *Vom Staatenverbund zur Föderation – Gedanken über die Finalität der europäischen Integration*. Rede am 12. Mai 2000 in der Humboldt-Universität in Berlin. Auswärtiges Amt.
- GAISBAUER, H. P. (2010): *Main Stages of Differentiated Integration in JHA: A Theory of Clubs Perspective*. Fifth Pan-European Conference on EU Politics. Porto, Portugal 23–26 June 2010.
- GOETZ, K. H. (2009): *Time and Differentiated Integration*. EUSA Eleventh Biannual International Conference, Los Angeles, California, 23–25 April 2009.
- HAAS, E. B. (1958): *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950–57*. Stanford (CA), Stanford University.
- HIX, S. (2006): *The Political System of the EU*. Basingstoke, Palgrave.
- HOFFMAN, S. (1966): Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe. *Daedalus*, Vol. 95, No. 4. 862–916.
- HOOGHE, L. – MARKS, G. (2001): *Multi-level Governance and European Integration*. Oxford, Rowman and Littlefield.
- HOOGHE, L. – MARKS, G. (2008): A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus. *British Journal of Political Science*, Vol. 39. 1–23. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0007123408000409>
- KAISER T. (2007): Az európai régiók a többszintű kormányzás rendszerében. In GARACZI I. szerk.: *Mi a Nyugat? Atlantizmus és integráció*. Veszprém, Veszprémi Humán Tudományokért Alapítvány. 71–87.
- KOLLER, B. (2011): Trajectories of Identity Formation in the Post-Enlargement Era. The Hungarian Example. *Jagiellońskie Forum Europejskie* [Jagiellonian European Forum], No. 20. 7–29.
- KOLLER B. (2012a): Klubtagságok az EU-ban. A differenciált integráció gyakorlati és elméleti vonatkozásai. *Politikatudományi Szemle*, 21. évf. 1. sz. 32–58.
- KOLLER B. (2012b): Új perspektívák Lisszabon után. *Polgári Szemle*, 7. évf. 5–6. sz. 185–210.
- KOLLER, B. (2012c): The Takeoff after Lisbon. The Practical and Theoretical Implications of Differentiated Integration. *World Political Science Review*, Vol. 8, No. 1. DOI: <https://doi.org/10.1515/1935-6226.1111>

- KÖLLIKER, A. (2001): Bringing Together or Driving Apart the Union? Towards a Theory of Differentiated Integration. *West European Politics*, Vol. 24, No. 4. 125–151. DOI: <https://doi.org/10.1080/01402380108425468>
- KRÁL, D. (2008): *Multi-Speed Europe and the Lisbon Treaty. Threat or Opportunities?* EUROPEUM Institute for European Policy.
- LINDBERG, L. N. (1963): *The Political Dynamics of European Integration*. Oxford, Oxford University Press.
- LEUFFEN, D. – RITTBGER, B. – SCHIMMELFENNIG, F. (2013): *Differentiated Integration. Explaining Variation in the European Union*. Basingstoke, Palgrave Macmillan. DOI: <https://doi.org/10.1007/978-1-137-28501-0>
- MOLNÁR, A. (2011): Macro-Regional Approaches in the Mediterranean Area. In ARATÓ, K. – ENYEDI, Zs. – LUX, Á. eds.: *Structures and Futures of Europe*. Budapest, Ad Librum. 65–91.
- MORAVCSIK, A. (1993): Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalism Approach. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 30, No. 4. 473–524. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.1993.tb00477.x>
- MORAVCSIK, A. – NIKOLAIDIS, K. (1999): Explaining the Treaty of Amsterdam: Interests, Influence and Institutions. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 37, No. 1. 59–85. DOI: <https://doi.org/10.1111/1468-5965.00150>
- O'NEILL, M. (1996): *The Politics of European Integration*. London – New York, Routledge.
- PHILIPPART, E. – EDWARDS, G. (1999): The Provisions of Closer Cooperation in the Treaty of Amsterdam: The Politics of Flexibility in the European Union. *Journal of Common Market Studies*, Vol 37, No. 1. 87–108. DOI: <https://doi.org/10.1111/1468-5965.00151>
- PIERSON, P. (1996): The Path to European Integration: A Historical Institutional Analysis. *Comparative Political Studies*, Vol. 29, No. 2. DOI: <https://doi.org/10.1177/0010414096029002001>
- RISSE, T. (2004): Social Constructivism and European Integration. In WIENER, A. – DIEZ, T. eds.: *European Integration Theory*. Oxford, Oxford University Press. 159–175.
- STUBB, A. C. (1996): A Categorization of Differentiated Integration. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 34, No. 2. 283–295. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.1996.tb00573.x>
- STUBB, A. C. (1997): The 1996 Intergovernmental Conference and the Management of Flexible Integration. *Journal of European Public Policy*, Vol. 4, No. 1. 37–55. DOI: <https://doi.org/10.1080/135017697344226>
- STUBB, A. C. (2002): *Negotiating Flexibility in the European Union. Amsterdam, Nice and Beyond*. Basingstoke – New York, Palgrave. DOI: <https://doi.org/10.1057/9781403907615>
- TAYLOR, P. (1982): Intergovernmentalism in the European Communities in the 1970s: Patterns and Perspectives. *International Organisation*, Vol. 36, No. 4. 741–766. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0020818300019081>
- TEKIN, F. – WESSELS, W. (2008): Flexibility within the Lisbon Treaty: Trademark or Empty Promise? *EIPASCOPE*, 2008/1. 25–31.
- TRANHOLM-MIKKELSEN, J. (1991): Neo-Functionalism: Obstinate or Obsolete? A Reappraisal in the Light of the Dynamism of the EC. Millennium. *Journal of International Studies*, Vol. 20, No. 1. 4–6. DOI: <https://doi.org/10.1177/03058298910200010201>
- WIENER, A. – DIEZ, T. (2004): *European Integration Theory*. Oxford, Oxford University Press.

Vákát oldal

Halmai Péter

Differenciált integráció: gazdasági integrációs modellek⁶⁸

A *differenciált integráció* (másként: többsebességű Európa, változó geometriák, *à la carte* Európa) integrációs folyamat, amelyben a tagállamok specifikus csoportja nincs alárendelve a többiekre vonatkozókkal azonos uniós szabályoknak. Nem alternatívája az egyre szorosabb integrációnak. A magintegráció mélyülése mint fő irányzat mellett a differenciált integráció kiegészítő módszer. Legfeljebb „második legjobb” konstrukció. A megkülönböztetés (differenciálás) hosszú, közép-, illetve rövid távú lehet. Hatással van az Európai Unió joganyagának elsődleges vagy másodlagos szintjére. Ugyanakkor a differenciálás bizonyos formái túlnyúlnak az Európai Unió határain, beleértve esetleg egyes kívülálló (nem tag-) államokat. A differenciálás eszközt jelenthet az EU-tagállamok között fennálló heterogenitások menedzselésére. Mindezek révén egyfelől legyőzhető lehet a patthelyzet az integrációs folyamatban. Ám mindez egyúttal dezintegrációs, illetve felbomlási trendek kiváltásához is vezethet.

Az euróövezet, még inkább a *grexit* vagy a *brexít* viszonylag új kifejezések. Ám a differenciált integráció különböző formáiról már az európai integráció kezdeteitől fogva vitatkoztak, illetve annak egyes formáit korán alkalmazni kezdték. A differenciált integráció lehetőséget nyújthat az EU-tagállamok heterogenitásának a kezelésére egyes szuverén jogok európai szinten történő összpontosítása révén. A differenciált integrációban a tagállamok specifikus csoportja nincs alávetve a többi tagállamra vonatkozó egyes szabályoknak. A differenciált integráció a konszolidációt szolgálhatja az Európai Unió mélyülésének és bővülésének körülményei között. A differenciált integráció hatékony eszköznek bizonyulhat az európai diverzitás menedzsmentjében. Ha valamely tagállam esetében az euróövezet elhagyása vagy éppen a brexit kerül napirendre, akkor azok már az elért integrációs vívmányok visszafordításaként (dezintegrációként) értékelhetők. Alapvető kérdés: a differenciált integráció az európai integráció szükségszerű strukturális attribútumaként jött-e létre, illetőleg e folyamat a mag-Európa megerősödéséhez vagy az Európai Unió atomizálásához vezet.

A differenciált integráció eltérő mechanizmusokat foglal magában. Azok nagyon eltérő hatást gyakorolhatnak az európai integrációra. Az időbeli differenciálódás (a többsebességű Európa) esetében a célok azonosak, de az azok eléréséhez szükséges sebességek különbözőek. Eltérő módokat: térbeli különbségek (változó geometria), illetve *à la carte* Európa. Azok nem áshatják alá az EUSz 1. cikkében előírt, *egyre szorosabb Unió* (a mély integráció) *kiépi-*

⁶⁸ A tanulmány közvetlenül nem tárgyalja a brexit problémakörét. Arról lásd részletesen: HALMAI P. szerk.: *A brexit forgatókönyvei és hatásai*. Budapest, Dialóg Campus (megjelenés folyamatban). A tanulmány megírásának időpontjában az Egyesült Királyság az EU tagállama volt.

tése folyamatát. Az európai integráció szerződési hosszú távú célkitűzésként vagy elvként nem tartalmaznak tartós rugalmasságra vagy differenciált integrációra vonatkozó szabályokat.

1. A differenciált integráció koncepciói és kategorizálása

A differenciált integráció koncepciója az Európai Unióban tudományos és politikai vita tárgya. A szerződéses reformok, a bővülési fordulók és krízisek „fejlődési fluktuációknak” tekinthetők. A leginkább elterjedt koncepciók a „többsebességes Európa”, a „mag-Európa”, a „változó geometriák” és az „à la carte Európa”. Amíg az effajta integrációs célokat valamennyi tagállamban nem definiálták, s az adott dimenzióban csak a tagállamok egyetlen csoportja mozdul előre, amelyet a többiek legfeljebb követhetnek, a *többsebességes Európa* koncepciója érvényes.

E transzformációt a soksebességes Európából a *mag-Európába* a GMU területén éppen a jelenlegi időszakban vitatják meg. A krízismenedzsment területén növekvő szükség volt a kizárólag az euróövezet 19 tagállamára vonatkozó rezsimek kidolgozására. Az akár mag-Európává változhat, ha a kevésbé fejlett tagállamok nem akarnak vagy nem képesek hosszú távon, tartósan csatlakozni, illetőleg ha a magcsoport részleteiben is meghatározza és alkalmazza saját integrációs céljait és lépéseit.

A *változó geometria* koncepciója esetében az integrációs célokat nem határozzák meg teljeskörűen az összes tagállamra vonatkozóan. Következésképpen egyes tagállamok az integrációban előrébb mehetnek mások jóváhagyása nélkül is. E folyamat változó tagságú integrációs csoportok létrejöttéhez vezethet, amelyek mindenkor nyitottak valamennyi tagállam számára.

Az előbb említettektől eltérően az *à la carte Európa* bizonyos mértékig megtörné az európai integráció általános kereteit. A többi koncepciót az előrehaladó, mélyülő integráció célja motiválja. Az *à la carte Európa* koncepció a politikai területek széles körét, egyedülálló konstrukciók lehetőségét kínálná, amelyekből mindegyik tagállam külön-külön a számára leginkább megfelelő menüt állíthatná össze.

Kérdés: lehetséges-e részleges tagság az Európai Unióban. E lehetőség felmerülhetne Törökország, de akár a brexitre készülő Egyesült Királyság esetében is.

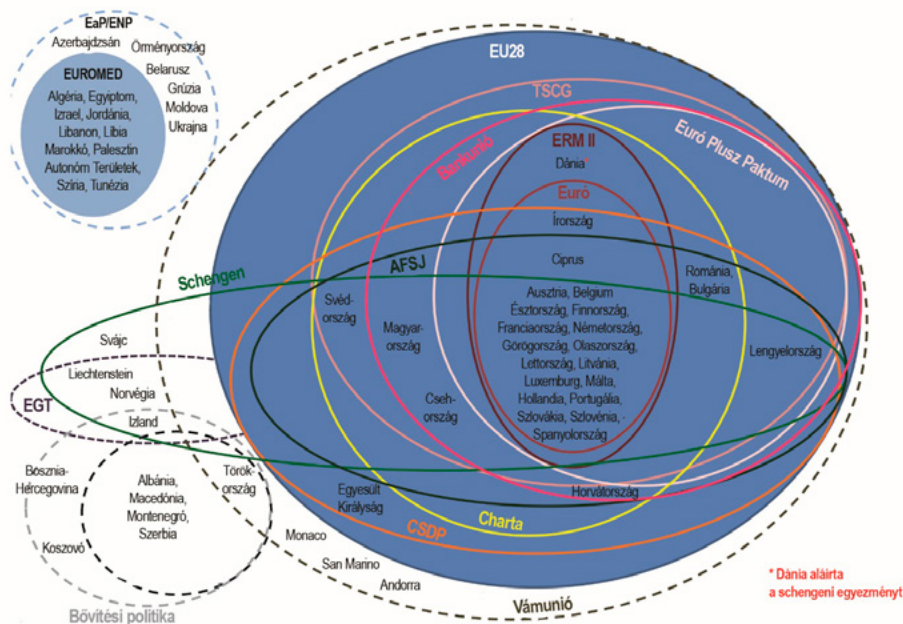
1.1. A differenciált integráció típusainak és területeinek a realitása

A differenciálás realitásának megítéléséhez elsősorban két fontos sajátosságot kell figyelembe venni. Egyrészt az *időtényezőt*, amely döntő jelentőségű módon befolyásolhatja a differenciálás formáját. A differenciálás rövid távú, átmeneti elrendezés, középtávra szóló vagy hosszú távú lehet. Másrészt a differenciált integráció különböző formái az *Európai Unió joganyagában történő elhelyezkedésük* tekintetében eltérők. A differenciálás realitása az EU-ban világosan körvonalazható az EU-szerződések alapján. A Szerződések például az eurótagság egyértelmű feltételeit tartalmazzák. Ugyanakkor az euróövezeti tagállamokat derogáció révén megkülönböztetik a többi tagállamtól.⁶⁹ Az egyes tagállamokra vonatkozó kivételek (*opt-out* szabályok) specifikus politikai területeken szintén világosan

⁶⁹ Lásd EUMSz 136–144. cikkek.

meghatározottak az elsődleges jogi szabályozásban. A differenciálás realitása az EU-jogban az idő és a lokáció kombinációja alapján világosan leírható.

A differenciálás különböző formáinak térképe az EU-jog elsődleges szintje alapján erőteljesen komplex képet mutat (1. ábra). E kontextusban kiemelést igényel, hogy bizonyos politikai területek esetében a differenciálás az EU határain túlra is kiterjed. Esetenként abban kívülláló (nem tag-) államok is részt vesznek.



1. ábra

Európa – egység a sokféleségben

Forrás: TEKIN 2017 felhasználásával saját szerkesztés

Az EU-szerződések számolnak a *megegyeztetett együttműködés* folyamatával. A tagállamok csoportja elhatározhatja, hogy szorosabban együttműködik az integrált intézményi struktúrák és az EU *acquis* területén. További tagállamok bármikor csatlakozhatnak e csoporthoz. E folyamatot az Amszterdami Szerződéssel vezették be. A Szerződések módosításai alkalmával azóta minden alkalommal megújították e folyamat szabályait. A megegyeztetett együttműködés szabályait jó ideig nem alkalmazták. Ez főként a komplex kritériumok és feltételek következménye, amelyek azok alkalmazásához kapcsolódnak.⁷⁰

A megegyeztetett együttműködés alkalmazásának a hatálya nem terjed ki az Európai Unió kizárólagos kompetenciái területére.⁷¹ Az egységes piac védelme érdekében e lehetőséget in-

⁷⁰ EUSz 20. (2) cikk.

⁷¹ EUSz 20. (1) cikk.

tézményesen korlátozták. A Lisszaboni Szerződés előtt a közös kül- és biztonságpolitika ki volt zárva e folyamatból. A jelenlegi elsődleges joganyag speciális szabályokat határoz meg e területre.⁷² Ugyanakkor a Közös biztonsági és védelmi politika (*Common Security and Defence Policy*, CSDP) területén az EUSz *állandó strukturált együttműködést* vezetett be hasonló eljárásként.⁷³

Az EU elsődleges joganyaga *számos speciális eljárást* tartalmaz az egyes tagállamok számára kimaradási (*opt-out*) formaként. A megnövelt együttműködés eddigi formái közül kiemelési igényel az EU-szabadalmak (2011), illetve a pénzügyi tranzakciók adóztatása. (Utóbbit 2013-ban tervezték, ám eddig még nem alkalmazták.) Valószínűtlennek tűnik azonban, hogy a megnövelt együttműködés a differenciált integráció elfogadott és hatékony eljárásává válhat középtávon a másodlagos európai jog szintjén. Az elsődleges joganyag számos speciális rendelkezést tartalmaz az egyes tagállamok kimaradása (*opt-out*) eseteire. E szabályok az érintett tagállamok számára kivételeket tesznek lehetővé az integrációs folyamatban bizonyos politikai területeken. E tekintetben az Egyesült Királyság és Dánia nem kötelesek az euró alkalmazására. Svédország formálisan nem kapott ugyanerre *opt-outot*, ám kimaradási megfontolásokból nem teljesíti a konvergenciakritériumokat, és ezzel ténylegesen kimaradási lehetőséghez jut. Az úgynevezett Edinburgh-megállapodás (1992) révén Dánia kivételt ért el a CSDP területén az európai hadsereggel kapcsolatos fenntartásai miatt.

A szabadság, biztonság és igazságosság (*Area of Freedom, Security and Justice*, AFSJ) schengeni területén az Egyesült Királyság, Dánia és Írország számára speciális rendezés érvényes. Más *opt-out* szabályokkal összehasonlítva azok komplexebb jellegűek: e három tagállam nem teljesen utasítja el e politikai terület szabályozását. Az Egyesült Királyság és Írország nem készült fel határai megnyitására. Ugyanakkor érdekeltek az AFSJ-politikákban, amelyek belső határok nélkül vonatkoznak e területre: a menedék-, a migrációs és a vízümpolitikában. Dánia formális értelemben tagja a schengeni területnek. Ám kormányközi kooperáció formájában vesz részt abban. A kimaradási (*opt.out*) és belépési jogok bonyolult rendszere lehetővé teszi az Egyesült Királyság és Írország számára, hogy részt vegyenek bizonyos politikai intézkedésekben, másokból pedig kimaradjanak. E tekintetben a döntéshozatal olyan mértékig szabályozott, hogy a vonatkozó *acquis* koherenciája igazolt legyen.

Az Egyesült Királyság és Írország kimaradását Schengenből pozitív módon fogalmazták meg. A Schengeni Egyezmény a többi tagállam számára lehetővé teszi, hogy megerősített együttműködést hozzanak létre. Mindkét tagállam kérhet egyedi rendezést vagy azt, hogy valamennyi *acquis* vonatkozzon rájuk, amihez valamennyi tagállam egyetértő jóváhagyása szükséges. A Dániára vonatkozó kivétel érdekes státuszt eredményez. Noha Dánia aláírta a megállapodást, kivételt élvez a nemzetek feletti schengeni szabályozás hatálya alól. Dánia távolmaradása a vízum-, a menedék-, a migráció- és az emberek szabad mozgására vonatkozó más politikák területét tekintve teljes. E területeken bármilyen részvétel csak párhuzamos megállapodásokat eredményező bonyolult tárgyalások alapján lehetséges.

Az Egyesült Királyságra és Írországra vonatkozó kivételek e területeken komplex jellegűek. Az *à la carte* menü részvételt az aktív együttes determináció (*co-determination*) lehetőségére is kiterjesztik. Szigorú feltételek között képesek lehetnek a folyamatok aktív befolyásolására. Következésképpen nem nyilvánvaló a teljes differenciálás az AFSJ-ben.

⁷² EUMSz 326–334. cikk.

⁷³ EUSz 42. (6) és 46. cikk.

Például az Egyesült Királyság és Írország csaknem teljesen részt vesz a menedék- és a migrációs politikában. Dánia automatikusan a schengeni terület része. Ugyanakkor az EUSz „közösségiesítése” alapján Dánia kimaradt a vízum-, a menedék- és a migrációs politikák, továbbá a szabad mozgáshoz kapcsolódó további politikák területéről. Dániának is volt lehetősége e politikai területen a – britek és az írek által elért – rugalmas részvételi modell bevezetésére. A 2015. december 3-án tartott népszavazáson azonban a dánok 53%-a a rugalmasabb *opt-out* ellen szavazott.

1.2. A differenciálás formái az EU-jog keretén kívül

A differenciált integráció gyakran a *haladás médiuma* az integrációs folyamatban, az EU-szerződések bármiféle felülvizsgálata nélkül. Ebben az esetben a *tagállamok meghatározott csoportjának együttműködése kerül a nemzetközi jog hatálya alá*. E rendezés kinyilvánított célja az Európai Unió jogrendszerébe történő közép- vagy hosszú távú átvétel. E kontextusban laboratóriumi hatásról is lehet beszélni. Néhány tagállam tesztelheti a kooperációt, ha az nem lehetséges az EU rendszerén belül. A sikeres kooperáció képes lehet centripetális hatások előmozdítására. Akár úgy is, hogy az EU-szerződésekbe történő transzfer időpontjában valamennyi tagállam részt vesz az integrációs lépésben. E kontextusban a differenciált integráció a *lehetséges közbülső lépést* képezi.

Az előzőleg említett alkalmazás során azonban a teljes integráció megteremtése minden esetben nem volt lehetséges. Az 1985. évi Schengeni Megállapodásban öt tagállam deklarálta, hogy készen áll az ellenőrzés megszüntetésére a belső határain. A Schengeni Megállapodás és a Schengeni Egyezmény (1990) az európai jog elsődleges szintjének részévé vált az Amszterdami Szerződéssel. Ugyanakkor, mint az előbbieken szerepelt, különleges rendezésre volt szükség Dánia, az Egyesült Királyság és Írország esetében. A Prümi Szerződést (2005), amely szintén kormányközi szerződés 11 tagállam és Norvégia között a határon átnyúló, a terrorizmussal és bűnözéssel szembeni hatékonyabb harcról, szintén átalakították, s az bekerült az EU *acquis* körébe.

A legutóbbi pénzügyi és gazdasági válság során az euróövezetben bevezetett *krízis-menedzsment* néhány nemzetközi (*kormányközi*) szerződést eredményezett. Azok nem mindegyikében vesz részt valamennyi tagállam. Közéjük tartozik az *Európai Stabilitási Mechanizmus (ESM)*, amelyik az euróövezeti tagállamok közötti, s 2012. szeptember 27-én hatályba lépett nemzetközi szerződésen alapul. 2012-ben az EU-tagállamok – az Egyesült Királyság és Csehország kivételével – aláírták a fiskális megállapodást. (Azt 2014-ben végül Csehország is aláírta.) A Schengeni Megállapodástól eltérően e szerződés (amely 2013. január 1-jén lépett hatályba) visszatér az EU-intézményekhez. Ez megakadályozza a struktúrák megkettőződésének jelentős költségeit.

Az integráció különböző formái az EU-ban a fejlődés során kiterjedtek. A differenciált integrációk növekvő alkalmazása ellenére nem nyilvánvaló sem a domináns mag-Európa kifejlesztése, sem az EU atomizálódása. A differenciált integráció az *integráció pragmatikus stratégiája alkalmazását segítő módszerként* szolgál. Ennek értéke különösen krízis idején válik jelentőssé. E tekintetben a differenciált integráció az integrációs menedzsment hatékony eszközét képviselte. Grexit vagy brexit esetében mindez újraértékelendő. A differenciálás e legutóbbi formái egyértelműen dezintegrációs irányzatot képeznének.

2. Az Európai Unió mint a differenciált integráció rendszere

Az Európai Unió a differenciált integráció rendszere. *Ez a centralizációs szintek változatai (vertikális differenciálódás) és a területiális kiterjedés (horizontális differenciálódás) változatai tekintetében egyaránt érvényes a különféle szakpolitikai területeken.* A differenciálódás a mélyülés és a szélesedés velejárója. Az EU erejének, politikáinak és tagságának bővülésével növekedett és szilárdult meg. *A differenciált integráció modellje a kölcsönös függőség és a politizáció (átpolitizáltság) kölcsönhatásában értelmezhető.* A tagállamok közötti differenciálódás (*belső differenciálódás*) a magas fokú kölcsönös függés és politizáció feltételeiből következő *szupranacionális integráció* következménye. Ugyanakkor a *külső differenciálódás (kivülálló államok szelektív politikai integrációja)* magasan egymástól függő, ám csak csekély mértékben átpolitizált politikai területek esetében fordul elő. E konstellációk a belső piac, a monetáris unió és az európai védelem áttekintése alapján rendkívül meggyőző módon illusztrálhatók.

Az európai integráció lényegének tisztázása során az integráció elmélete és kutatása túlnyomórészt az EU feladatainak, kompetenciáinak és tagságának bővülésére összpontosított. Az európai integráció elmélete területén lefolytatott nagy viták a *neofunkcionalizmus* és az *intergovernmentalizmus* különböző változataiban empirikus alapokon a nagy „mélyítő” döntésekre koncentráltak, kezdve az Európai Közösségek létrehozásával. E tanulmányokban a központi kérdés a következő volt: *miért és milyen feltételekkel mélyül vagy bővül az Európai Unió, s mit mond saját természetéről.* E kontextusban a differenciálódás esetei, a kimaradás a Gazdasági és Monetáris Unióból, az új tagállamokra vonatkozó átmeneti konstrukciók vagy a kívülálló államok társulása főképpen a „nagyobb integráció” alkutárgyalásai (ideiglenes vagy marginális) mellékhatásainak tekinthetők.

Lehetséges azonban más nézőpontból is a probléma áttekintése. *Az Európai Unió és annak fejlődése a differenciált integráció rendszereként is felfogható.*⁷⁴ Az egyik lehetséges értelmezés szerint a differenciálódás az európai integráció ideiglenes, esetleges, nem rendszerszintű jellemzője. Ám az előbbivel szemben meggyőző érvekkel igazolható, hogy *a differenciálódás az Európai Unió lényeges s valószínűleg tartósan fennmaradó jellemzője.* A differenciálódás a mélyülés és a bővülés velejárója, amikor az EU feladatai, kompetenciái vagy tagsága bővültek. A differenciálódás *két típusa* különböztethető meg: a vertikális és a horizontális differenciálódás. A *vertikális differenciálódás* a következőt jelenti: a különböző politikai területek eltérő sebességgel integrálódtak, s az idő előrehaladásával a centralizáció különböző szintjeit érték el. A *horizontális differenciálódás* a területiális dimenzióra vonatkozik. Lényege, hogy az integrált politikák sem egységesen, sem kizárólagosan nem érvényesek az EU-tagállamokban. Egyfelől számos tagállam nem vesz részt az összes EU-politikában, másrészt pedig néhány kívülálló állam részt vesz egyes EU-politikákban (*külső horizontális differenciálódás*).

A koncepcionális kiindulópont után a *magyarázó elmélet* kifejtése szükséges. Az európai integráció klasszikus elméletéből az integráció két fő tényezője vezethető le: a kölcsönös függés és az átpolitizáltság. A *kölcsönös függés* az integráció hajtóereje, míg az *átpolitizáltság* annak akadályaként működik. Különböző feltételezések lehetségesek: a kölcsönös függőség és az átpolitizáltság különböző konstellációi hogyan generálnak vertikális és ho-

⁷⁴ LEUFFEN–RITTBERGER–SCHIMMELFENNIG 2013; SCHIMMELFENNIG–LEUFFEN–RITTBERGER 2014.

rizontális különbségeket a differenciált integráció EU-beli rendszerében. A vertikális differenciálódás főképpen a kölcsönös függőség különböző változataiból származik, míg a horizontális differenciálódás az átpolitizáltság következménye. A belső differenciálódást (EU-tagállamok kimaradnak valamely politikai terület integrációjából) a szupranacionális integráció eredményezi a tagállamok közötti magas fokú politikai kölcsönös függés és aszimmetrikus átpolitizáltság feltételei között. Külső differenciálódásról van szó, ha kívülálló államok a magas szintű átpolitizáltság miatt az EU-tagságot nem vállalhatják, ugyanakkor valamely magas fokú kölcsönös függéssel jellemezhető, ám kevésbé átpolitizált területen intézményes együttműködést alakítanak ki. A különböző eseteket plasztikusan jellemezhetik a belső piac, a monetáris unió, illetve az EU védelmi politikái, az azokat áttekintő esettanulmányok.

2.1. Differenciált integráció az EU-ban. A differenciált integráció rendszere

A politikák a hatalom három dimenzióban elrendeződő konfigurációjaként értelmezhetők.⁷⁵ E dimenziók a következők:

- *A centralizáció szintje*: az irányadó döntéseket tartalmazó politikák a centralizáció maximális szintjén helyezkednek el, míg a döntést hozó hatóságok tekintetében az aktorok nagy száma a jellemző a centralizáció alacsony szintjén.
- *A funkcionális hatály* az egyetlen kérdés feletti hatalom és a politikák teljes köre feletti hatalom között változik.
- *Territoriális kiterjedés*: a politikai hatalom földrajzi értelemben egyetlen területre korlátozódik, vagy több territóriumot foglal magában.

A klasszikus konfigurációk az unitárius állam, illetve a nemzetközi szervezet. Az *unitárius államban* az összes politikát ugyanazon a (központi) szinten döntenek el, és földrajzilag ugyanarra a korlátozott territóriumra terjed ki. Ezzel szemben a *nemzetközi szervezetek* tipikusan decentralizáltak és feladatcentrikusak, azonban számos territóriumot fognak át.

A *föderális államok* abban különböznek az unitárius államoktól, hogy a különböző politikai területeket a centralizáció eltérő szintjein, vagy szubnacionális és nemzeti hatóságok együttesen kormányozzák. A territoriális kiterjedés és a szövetségi állam funkcionális hatásköre azonban ugyanazon rendű, mint az unitárius államé. Az összes politikai területet zárt területi keretek között kezeli. Ez a modellje az európai integráció föderalista koncepciójának: tagállamok egyes politikai szektorai feletti hatalmat az Unióhoz vagy megosztott hatáskörbe alakítja.

A föderalista koncepcióval szemben *mind a centralizáció szintje, mind a territoriális bővülés politikaként vagy feladatként változhat*. Az Európai Unióban különbözőek a határai az euróövezetnek, a schengeni övezetnek, illetve a belső piacnak. Az EU intézményi magot (központot) fejlesztett ki, amely az EU politikai szektorait – azok centralizációs eltéréseivel és territoriális hatályával – eléri. Ezt az intézményi magot egyfelől az EU-szerződések, másfelől az EU-intézmények képezik. Utóbbiak: az Európai Tanács, amely általános irányokat határoz meg az EU valamennyi szakpolitikai területe tekintetében,

⁷⁵ LEUFFEN–RITTBERGER–SCHIMMELFENNIG 2013; SCHIMMELFENNIG–LEUFFEN–RITTBERGER 2014.

továbbá a Tanács, az Európai Bizottság, az Európai Parlament és a Bíróság, amelyek különböző fokon és változó kompetenciákkal az EU-tevékenységek határán és az EU külső kapcsolatai által elért területeken vannak jelen. Végül létezik a tagállamok magcsoportja. Ez utóbbiba az eredeti EK-Hatok, illetve az euróövezet legtöbb tagállama tartozik, amelyek a centralizáció legmagasabb fokán az EU összes tevékenységében részt vesznek. Az EU nem „sok Európa” feladatok szerinti (specifikus) hatáskörökkel, amelynek saját szervezete van, hanem *egyetlen Európa, egyetlen szervezeti és tagállami maggal, területiális kiterjedéssel, amely funkciók szerint változik*. Előbbiek szerint definiálható a differenciált integráció rendszere.⁷⁶

A differenciált integrációs rendszereket *vertikális és horizontális differenciálódás (differenciáltság)* jellemzi. Induljunk el valamely politikából mint a szabályok és eljárások együtteséből, amely valamely szakpolitikai területet kormányoz! Minden politika bizonyos centralizációs szinttel (vertikális integrációval) és területiális kiterjedéssel (vagy horizontális integrációval) rendelkezik. A vertikális integráció politikák közötti változatai képezik a vertikális differenciálódás fokozatait a rendszerben. A horizontális integráció mindegyik politikai területen a részt vevő országok száma alapján határozható meg. A horizontális integráció politikák közötti változatai jelzik a horizontális differenciálódás mértékét a rendszerben. Ha sem vertikális, sem horizontális differenciálódás nem létezik, nem beszélhetünk a differenciált integráció rendszere fennállásáról.

A horizontális differenciálódás különféle fajtái az Európai Unióban a következők. Nincs horizontális megkülönböztetés valamely politikai területen, ahol az EU-tagállamok egységes és kizárólagos tagsága a jellemző. Ez a helyzet például a Közös Agrárpolitika esetében. Valamely politikai terület belső differenciálódását jelenti, ha akár egyetlen tagállam nem vesz részt az integrációban (például a monetáris politikában). A külső differenciálódás esetében pedig legalább egy kívülálló (nem tag-) állam is részt vesz az integrációban (például a belső piac, amely kiterjed az Európai Gazdasági Térségre – EGT/EEA – Izland, Liechtenstein és Norvégia részvételével). Továbbá a belső és a külső differenciálódás együtt is járhat: például a Schengen által átfogott politikák esetében, amelyek a kívülálló országok (Norvégia és Svájc) részvételét és egyes EU-tagok hiányzó közreműködését kombinálják (például Írország és az Egyesült Királyság esetében).

2.2. A differenciált integráció mérése és feltérképezése

Elsőként Leon Lindberg és Stuart Scheingold⁷⁷ elemezték az európai integrációt rendszerként két indikátor segítségével: a *kiterjedtség* (másként: funkcionális hatály) és az *intenzitás* (a centralizáció szintje) szerint. Tanja Börzel⁷⁸ finomabb és robusztus mérést (amelyet *szélességnek* és *mélységnek* nevezett) végzett el. Vizsgálata kifejezetten Lindberg és Scheingold munkájára épült, ám információit kizárólag a Szerződések formális döntési szabályaiból merítette.

⁷⁶ E megfogalmazás némi átfedést mutat az EU „birodalomként” történő jellemzésével. Egyes vélemények a fokozatos (osztályozott) tagságot a „birodalmak” közös jellemzőjének tekintik. Ugyanakkor a differenciált integráció rendszere nem foglal magában feltételezést a „mag” és a „periféria” közötti kapcsolat természetéről.

⁷⁷ LINDBERG–SCHEINGOLD 1970.

⁷⁸ BÖRZEL 2005.

Az integráció feltérképezése során Börzel mérései *egyszerűsíthetők, illetve kiterjeszthetők*. Egyrészt a szélesség és a mélység egyetlen mértékké vonható össze a vertikális integráció méréséhez, s a vizsgálat az átfogott időszak tekintetében kiterjeszthető.⁷⁹ Másrészt lehetőség nyílt az egyszerűsítésre, mivel sem a szélesség, sem a mélység sem konceptuálisan, sem empirikusan nem függetlenek egymástól. Mindkét dimenzióknak közös az eredete, mivel EU-szinten politikai koordináció kizárólagos nemzeti kompetenciákkal lehetetlen. Szupranacionális centralizáció nehezen képzelhető el kizárólagos EU-kompetenciák nélkül. Empirikusan is igazolható, hogy a szélességi szintek magas korrelációban állnak a mélység szintjeivel. Az alábbi elemzésekben a Gazdasági és Monetáris Unió is szerepel. (A GMU-t Börzel eredeti elemzései nem tartalmazták.) Börzelt követve, s az összes megjegyzést tekintetbe véve a változó ordinális, s hat kategóriából áll, amelyeket az 1. táblázat részletez.

1. táblázat

A vertikális integráció mértékei

	Vertikális integráció
0	Nincs EU-szintű politikai koordináció.
1	Kormányközi koordináció I. (nincs átruházás; nincs közös szabályozás, politikaalkotás)
2	Kormányközi koordináció II. (minimális átruházás; nincs közös szabályozás, politikaalkotás)
3	Közös döntéshozatal I. („közösségi módszer”; korlátozott közös szabályozás, politikaalkotás)
4	Közös döntéshozatal II. („közösségi módszer”; közös szabályozás, politikaalkotás)
5	Szupranacionális centralizáció (teljes átruházás nemzetek feletti testületekhez)

Forrás: BÖRZEL 2005

Az adatok a Szerződésekre alapozott differenciálást tartalmaznak. (Az EU-jog második szintjén alapuló differenciálást nem foglalják magukban.) Továbbá a mérés kiterjed a horizontális integrációra: egyfelől összesíti valamely politikai terület legmagasabb szintű integrációjában részt vevő államok számát, amelyet az európai államok adott időpontban érvényes számával osztottak el.⁸⁰ Nem csak a tagállamok számát összesítették. A monetáris politika tekintetében csak az euróövezeti tagállamokat vették figyelembe. (Az árfolyam-mechanizmusban – ERM2 – részt vevő tagállamokat nem számították.) Ugyanakkor a négy alapszabadság tekintetében figyelembe vették az Európai Gazdasági Térség három további tagállamát is, amelyek egyben az Európai Szabadkereskedelmi Társulásnak (EFTA) is tagjai.

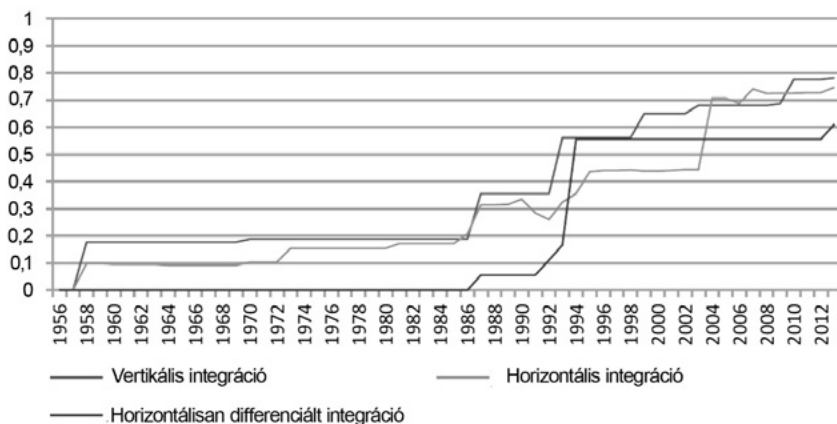
A 2. ábra mutatja a 18 politikai terület átlagpontoszámával kifejezett vertikális és horizontális integráció fejlődését.⁸¹ Azokat 0 és 1 közötti intervallumban fejezték ki. Két fő irányzat emelhető ki. Felgyorsult, illetve lelassult – viszonylagos stagnálást mutató – időszakok állhatnak fenn. (Előbbire az 1950-es és az 1990-es évek, míg utóbbira az 1970-es, illetve a 2000-es évek jelenthetnek példát.) Ám nincs visszafordulás: az integráció előrehaladása eddig *irreverzibilis folyamatnak* bizonyult. (A brexit azonban mindebben törést jelent.) 2013-ra a vertikális integráció átlagos értéke csaknem 80%-os szintre emelkedett.

⁷⁹ Empirikusan igazolható, hogy a szélességi szintek magas korrelációt mutatnak a mélységi szintekkel. Lásd: SCHIMMELFENNIG–LEUFFEN–RITTBERGER 2014.

⁸⁰ LEUFFEN–RITTBERGER–SCHIMMELFENNIG 2013; SCHIMMELFENNIG–LEUFFEN–RITTBERGER 2014.

⁸¹ Vessd össze: BÖRZEL 2005; SCHIMMELFENNIG–LEUFFEN–RITTBERGER 2014.

(Illetőleg 4-re a vertikális integrációs skálán.) A „közösségi módszer” erős, minősített többségi szavazáson alapuló modellje jelenleg a tipikus döntési eljárás. A horizontális integráció fő jellemzője: jelenleg az európai államok 75%-a vesz részt az EU integrált politikáiban.⁸²



2. ábra

*Vertikális integráció, horizontális integráció, horizontális differenciálás az EU-ban
(éves átlagos pontszámok 18 szakpolitikai területen, 1956–2013)*

Forrás: SCHIMMELFENNIG–LEUFFEN–RITTBERGER 2014

Fontos tapasztalat: a vertikális és a horizontális integráció vonalai durván azonos pályagörbét mutatnak, és nagyjából ugyanazt az integrációs szintet érik el. Úgy tűnik, hogy a mélyülés és a szélesedés közötti dilemma nem létezik. A vertikális integráció több országot vonzott az EU-hoz, és/vagy a bővülés alapján keletkezett a mélyülés iránti érdeklődés. *A vertikális és a horizontális integráció nem állnak egymás útjában.*

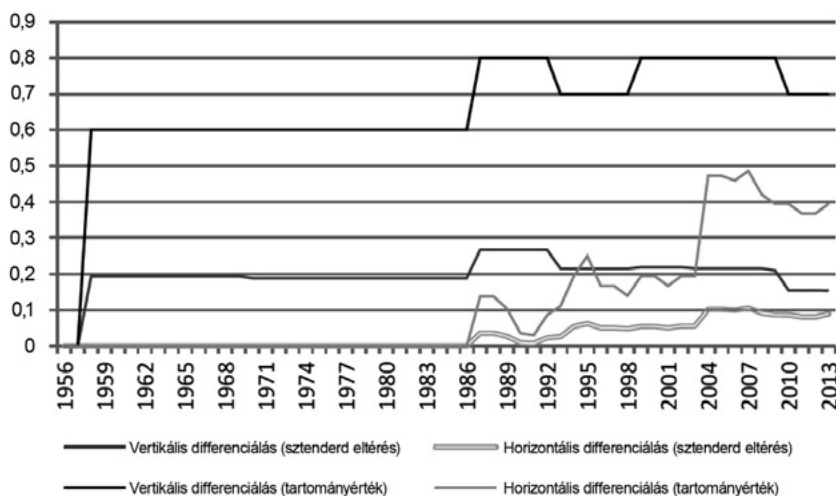
A 2. ábra szerint az integráció dinamikus növekedéséhez hasonló dinamikus növekedés társult a horizontális differenciálásban az 1990-es évektől. A horizontális differenciálást belső vagy külső differenciálással rendelkező politikai területek arányaként mérik.⁸³

Az 1990-es évek elejéig az integráció az Európai Közösség keretei között nagyjából azonos szinten valósult meg. *Unitárius integrációs rendszer* működött. Az 1979-től bevezetett Európai Monetáris Rendszer (EMS) kivételével a tagállamok – az új tagállamok számára biztosított átmeneti kivételek, s néhány egyedi eset kivételével – mindegyik integrációs területben részt vettek. A kívülálló (nem tag-) államok pedig ki voltak zárva mindegyik integrált politikából. Az 1990-es években azonban mind a belső, mind a külső differenciálás előrehaladt az európai integrációban. Az 1990-es évek óta a politikai területek több mint a fele az idézett mintában valamilyen módon horizontálisan differenciált volt. A 2. ábra szerint a horizontális differenciálás volt a dinamikus növekedés előmozdítója – vagy az ára – a vertikális és a horizontális integráció területén.

⁸² LEUFFEN–RITTBERGER–SCHIMMELFENNIG 2015; SCHIMMELFENNIG–LEUFFEN–RITTBERGER 2014.

⁸³ Az arány kiszámítása alapját ugyanaz a 18 politikai terület képezte. A számításban az új tagállamoknak nyújtott ideiglenes mentességek nem szerepelnek. SCHIMMELFENNIG–LEUFFEN–RITTBERGER 2014.

A 3. ábra a differenciálás kiegészítő mértékét mutatja be, amely a politikák közötti különbségekre összpontosít. Az ábra a vertikális és a horizontális integráció tekintetében a 18 politikai terület terjedelmét, azaz a maximális és minimális integrációval rendelkező politikák közötti távolságot mutatja be. Az ábra szerint a vertikális differenciálás – a terjedelmi értékek szerint – mindig kifejezettebb volt, mint a horizontális differenciálás. Másként kifejezve: a politikai területek közötti centralizációs különbségek meghaladják a tagság tekintetében fennálló különbségeket.



3. ábra

Vertikális és horizontális differenciálás az Európai Unióban, 1956–2013 (skálaértékek)

Forrás: SCHIMMELFENNIG–LEUFFEN–RITTBERGER 2014

Másrészt a *vertikális differenciálás* az európai integráció teljes története során annak stabil kísérője volt. Az erőteljes vertikális integráció ellenére a politikai centralizáció különbségei csaknem állandóak maradtak. A terjedelem szórása a legjobban és legkevésbé centralizált politikák között 60–80% között ingadozott. (Az ötfokozatú integrációs skálán három és négy között helyezkedett el.) Előbbiekre jó példát nyújt a vertikális integrációban a védelmi és a monetáris politika között fennálló különbség.

Harmadszor a *horizontális differenciálásra* később került sor. Az erősebben ingadozott és idővel szignifikáns mértékben növekedett. Horizontális differenciálás a tagállamok kimaradása⁸⁴ az integrált politikákból, továbbá a kívülálló (nem tag-) államok részvétele azokban. Az EMS keretében megvalósuló horizontális differenciálás csak az 1970-es évek végén kezdődött. A horizontális differenciálás második csúcsát az 1990-es évek közepén érte el. Alapvető tényezője volt a belső piac kibővítése az EFTA-tagállamok (az EGT-tagok, illetve az 1995-ben csatlakozott új tagállamok) irányában, illetve az EMS, amely az 1990-es évek elején kialakult turbulenciák miatt zsugorodott. Hasonló diszkrepancia fordult elő az ezredfordulót követő évtized derekán: a keleti kibővülés eredményeképpen az Európai

⁸⁴ Hasonlóképpen a tagállam esetleges kizárása vagy utólagos kilépése valamely integrált politikai területből.

Kutatási Térség (*European Research Area*) 31 tagra bővült, míg az euróövezet változatlanul 13 tagállamra korlátozódott.

Összegezve: *a vertikális differenciálás az európai integrációban mindig meghaladta a horizontális differenciálást.* Ugyanakkor a vertikális differenciálás viszonylag stabil maradt, a horizontális differenciálás pedig növekedett az elmúlt 30 év során. Az elemzett adatok szerint az 1950-es évektől az 1980-as évek végéig az Európai Közösségek erősen decentralizáltak, ám nagyon *uniformizáltak integrációs politikát* folytatott. Ugyanakkor az 1990-es évektől az Európai Unió differenciált integrációs rendszerré fejlődött. E rendszer a vertikális és a horizontális differenciálást kombinálja. A vertikális és a horizontális integráció területén megvalósult gyors növekedés nem csökkentette a vertikális és horizontális differenciálást. Az integrációs adatok alapján felállított modellek jelzik: *a differenciálás tartós, s növekvő jelentőségű jellemzője az európai integrációs modellnek.* E modellek és jellemző irányzataik jobb megismeréséhez azok fő hajtóerőinek elméleti keretbe foglalása szükséges.

3. A differenciált integráció magyarázata: kölcsönös függés és átpolitizáltság

A differenciált integráció rendszere jelentős változatosságot mutat a különböző politikai területek és terek között, ugyanakkor egyidejűleg egyetlen intézményi magot tart fenn. A differenciált integráció európai rendszerének kialakulása, megformálódása és fejlődése elsősorban alkotóelemeinek (a politikák és az államok) tulajdonságai alapján érthető meg. A differenciált integráció magyarázatához két tényező nyújthat biztos kiindulópontot: *a kölcsönös függés és az átpolitizáltság (politisation).* A kölcsönös függés igényt teremt az integráció iránt, illetve elősegíti az integrációt. Ám az átpolitizáltság akadályozhatja az integrációt. A kölcsönös függés magas szintje és az átpolitizáltság egyidejű érvényesülése valószínűleg differenciált integrációt eredményez.

A *kölcsönös függőség* meghatározó integrációs tényező a fő integrációelméletekben: a (liberális) intergovernmentális, illetve a neofunkcionalista iskola megközelítése keretében. Az *intergovernmentalista (kormányközi) megközelítésben* a kormányok felismerik: az egyoldalú politikai opciók nem idézik elő a kívánt eredményeket, ezért gazdasági és biztonsági előnyök megszerzése érdekében multilaterális kooperációkban vállalnak kötelezettségeket, amelyeket másképp nem tudnak elérni. Ha más országok politikái negatív externáliákat eredményeznek, a hazai érdekcsoportok riasztják kormányukat, s közös (együttes) politikai válaszra ösztönzik, például politikai harmonizációra vagy integrációra. A *szupranacionális szemléletben a transznacionális cserék és tranzakciók az integráció meghatározó hajtóerői.* Azok a nemzetközi szabályozás iránti keresletet támasztanak. Amennyiben a transznacionális cserék a nemzetközi kölcsönös függés okai és megnyilvánulásai, a két tényező egymással egyenlővé válhat. Mindez leginkább a transznacionális gazdasági cserék esetében nyilvánvaló: azok az egyes államok által a nemzetközi kereskedelemről és beruházástól várt jóléti előnyöket eredményezhetik.

A kölcsönös függés a különböző politikák és államok között, illetve az idő múlásával változik. Bizonyos politikák erősebb externalitásokat vagy transznacionális változásokat foglalnak magukban, mint mások. Az egyes országokat a kölcsönös függés különbözőképpen érintheti. A neofunkcionalizmus feltételezi, hogy *az európai integráció endogén*

kölcsönös függést vagy tovaggyűrűzést eredményez. Az integráció kezdő lépései további transznacionális cserét és externalításokat hoznak létre további politikai területeken és országokban. E tovaggyűrűzések további integráció iránti igényt alapozhatnak meg. A kölcsönös függés az integráció hajtóereje.

A legtöbb integrációelmélet szerint *az átpolitizáltság az integráció akadály.* Az európai integráció átpolitizáltsága „a vélemények, az érdekek, vagy értékek polarizációjának a növekedése és annak mértéke, ahogyan ehhez nyilvánosan közelednek az EU-n belüli politikai tematizációs folyamatban”.⁸⁵ Az átpolitizáltság fő indikátorai az Európai Unióban: az európai integráció vitatása, az euroszeptikus közvélemény mobilizálása a hasonló platformon álló pártok részéről, euroszeptikus vélemények hangoztatása tagállami népszavazás vagy választás, illetve európai parlamenti választások során. Az európai integráció első évtizedeiben a nagy integrációs lépéseket azzal támasztották alá, hogy azokat „megegyező egyetértés” feltételei alapján tették.⁸⁶ A Maastrichti Szerződés óta azonban az európai integráció átpolitizáltsága jelentősen nőtt.⁸⁷ Az átpolitizáltság tovább emelkedett az alkotmányszerződés ratifikációs folyamata során.⁸⁸ *Mindez új töréshez vezetett az európai politikák tekintetében.*⁸⁹ Hooghe és Marks szerint az átpolitizáltság az EU-ügyeket érintő magasabb tájékozottságot eredményez, azaz több ember törődik az integráció eredményeivel. Minthogy az elitet általában támogatóbbnak tekintik az integrációs folyamat tekintetében az általános közvéleménynél, az erőteljesebben mobilizált állampolgárok az integrációs projekttel szemben növekvő ellenállást fejthetnek ki. Mivel az elitek vannak leginkább meggyőződve az integráció autonómiaköltségéről,⁹⁰ identitási problémák és költségek lépnek fel az állampolgárok szintjén. Az európai integráció konstruktivista elméletei által megragadott dinamikáról van szó.

A kölcsönös függőség kérdéséhez hasonlóan *az átpolitizáltság politikai területenként és országonként eltérő mértékű.* Hoffmann⁹¹ szerint a mélyebb integráció az alacsonyabb fokú integrációhoz képest magasabb szuverenitási költséggel jár.⁹² Genschel és Jachtenfuchs⁹³ „mag” és „nem mag” állami kompetenciákat különböztet meg. Álláspontjuk szerint az egyes államok nagyobb fontosságot tulajdonítanak a „mag” kompetenciáknak. Azok szorosan kapcsolódnak a nemzeti szuverenitáshoz (például hadsereg, valuta vagy közigazgatás). Az országok közötti különbségek tekintetében meghatározó lehet a kizárólagosan nemzeti identitással rendelkező állampolgárok aránya.⁹⁴

A kölcsönös függés és az átpolitizáltság kölcsönhatása magyarázza az integráció és a differenciálás általános modelljét az EU-ban. A kölcsönös függés az integráció elsődleges hajtóereje. A kölcsönös függés teremti meg az integráció iránti szükségletet. Az exogén vagy endogén kölcsönös függőség növekedése az erőteljesebb integráció iránti igényt növeli meg. Az integráció megvalósíthatósága az átpolitizáltságtól is függ. Ha

⁸⁵ DE WILDE 2011.

⁸⁶ LINDBERG–SCHEINGOLD 1970.

⁸⁷ EICHENBERG–DALTON 1993; MARKS–STEENBERGEN 2004.

⁸⁸ STATHAM–TRENZ 2013.

⁸⁹ KRIESI et al. 2008.

⁹⁰ MATTLI 1999.

⁹¹ HOFFMANN 1966.

⁹² Vesd össze: RITTBERGER–LEUFFEN–SCHIMMELFENNIG 2014.

⁹³ GENSCHEL–JACHTENFUCHS 2014.

⁹⁴ HOOGHE–MARKS 2005.

a kölcsönös függőség alacsony szintű, az átpolitizálás nem gyakorol lényeges hatást, mert hiányoznak a mélyebb integráció feltételei. Ha erős kölcsönös függés áll fenn a gyenge átpolitizáltság állapotával, illetve annak hiányával, az integráció iránti igény valószínűleg teljesül. Ha erős kölcsönös függőség, egyidejűleg erős átpolitizáltság áll fenn, az integráció elmarad, alacsony szinten marad, vagy differenciált lesz. Az átpolitizáltság a kormányokat arra készíti, hogy az integrációs igényt integrációs eredménnyé alakítsák. Leuffen, Rittberger és Schimmelfennig⁹⁵ feltételezése szerint a kormányok nagy fokú szabadsággal rendelkeznek a vertikális és a horizontális differenciálás tervezése területén attól függően, hogy mi illeszkedik a legjobban a kölcsönös függés és az átpolitizáltság konstellációjához. A differenciált megoldások nagy változatossága az európai integrációban alátámaszthatja ezt a feltételezést.

Feltételezhető, hogy a politikák annál inkább vertikálisan integráltak, minél inkább kölcsönös függéssel jellemezhetők, és minél kevésbé átpolitizáltak. Következésképpen a vertikális differenciálás az Európai Unióban a kölcsönös függés és az átpolitizáltság különbségével növekszik az egyes politikák között. Minél inkább integráltak a politikák horizontálisan, feltételezhetően annál inkább kölcsönös függőség áll fenn az egyes államok között, s az európai integráció kevésbé átpolitizált ezekben az országokban. Következésképpen a horizontális differenciálás az Európai Unióban a kölcsönös függés és az átpolitizáltság különbségével nő az országok között. Az aszimmetrikus kölcsönös függőség kevésbé releváns a horizontális differenciálásra, mint az aszimmetrikus átpolitizáltság. Moravcsik szerint az aszimmetrikus kölcsönös függőség az európai integrációról szóló kormányközi tárgyalások közös jellemzője.⁹⁶ Differenciális alkuerővé alakul át, és hatással van az alkunyerések elosztására. Ám jellemző módon nem akadályozza meg az integrációt, amíg a megállapodásban érdekelt mindegyik fél nyer. Ugyanakkor az aszimmetrikus átpolitizáltság hatására egyes kormányok hazai ratifikációs nehézségekkel szembesülhetnek, ami megakadályozhatja az integrált politikában történő részvételüket. Ha politikai ügyek identitási kérdésekké válnak, vagy a szuverenitással kapcsolatos elvekkel kerülnek konfliktusba, nem mindig lehetséges alkualapú megoldás. Mindezek alapján három fő feltétel határozhatja meg az integráció eredményét mindegyik politikai területen: a kölcsönös függés mértéke, a politika átpolitizáltságának foka és az átpolitizáltság országok közötti aszimmetriája az európai integrációban. Négyféle tipikus eredmény különböztethető meg politikai szinten: a) magas szintű vertikális és egységes (vagy externálisan differenciált) horizontális integráció; b) magas szintű vertikális és internálisan differenciált horizontális integráció; c) alacsony szintű vertikális és egységes horizontális integráció; d) alacsony szintű vertikális és internálisan differenciált horizontális integráció.⁹⁷ A 2. táblázat tartalmazza a három faktor dichotóm (magas és alacsony) értékeinek konfigurációját és a feltételezett eredményeket. (Ha az átpolitizáltság alacsony szintű, a szimmetria és az aszimmetria nem igényel megkülönböztetést. Ebben az esetben csak hat konfiguráció lehetséges.)

⁹⁵ LEUFFEN–RITTBERGER–SCHIMMELFENNIG 2013; SCHIMMELFENNIG–LEUFFEN–RITTBERGER 2014.

⁹⁶ MORAVCSIK 1998.

⁹⁷ LEUFFEN–RITTBERGER–SCHIMMELFENNIG 2013; SCHIMMELFENNIG–LEUFFEN–RITTBERGER 2014.

2. táblázat
Politikai jellemzők és integrációs következmények

	Kölcsönös függőség foka	Átpolitizáltság foka	Aszimmetria foka az átpolitizáltságban	Integrációs következmény
1.	magas	magas	magas	magas szintű és (belsőleg) differenciált
2.	magas	magas	alacsony	alacsony szintű és egységes
3.	magas	alacsony	–	magas szintű és belsőleg egységes (vagy külsőleg differenciált)
4.	alacsony	magas	magas	alacsony szintű és belsőleg differenciált
5.	alacsony	magas	alacsony	alacsony szintű és egységes
6.	alacsony	alacsony	–	alacsony szintű és egységes

Forrás: SCHIMMELFENNIG–LEUFFEN–RITTBERGER 2014

A 2. táblázat alapján a következő feltételezések fogalmazhatók meg:

- H1a: az alacsony szintű kölcsönös függőség az alacsony szintű vertikális integráció elégséges feltétele.
- H1b: magas szintű kölcsönös függőség a magas szintű vertikális integráció szükséges feltétele.
E két hipotézis alapja: az integrációt elsősorban a *kölcsönös függőség* hajtja előre; ám a magas szintű kölcsönös függőség nem válik szükségképpen magas szintű vertikális integrációvá, ha az átpolitizáltság szintén magas szintű és szimmetrikus.
- H2: az aszimmetrikus átpolitizáltság az internális horizontális differenciálás szükséges és elégséges feltétele a magas fokon átpolitizált politikai területeken.
Ez az internális horizontális differenciálás maghipotézise. A politika horizontálisan differenciált integrációját az országok közötti európai integráció aszimmetrikus átpolitizáltsága hajtja előre. Ha a magas fokú átpolitizáltság szimmetrikus, egységesen alacsony szintű vertikális integráció látható: az átpolitizáltság az összes országot kényszeríti, s gátolja, hogy a centralizáció magas szintje irányában mozduljanak el.
- H3a: a magas szintű vertikális és internálisan egységes horizontális integráció a magas szintű kölcsönös függőség és az alacsony szintű átpolitizáltság kombinációjának az eredménye.
- H3b: a magas szintű és horizontálisan differenciált integráció a magas szintű kölcsönös függőség, valamint a magas szintű és aszimmetrikus átpolitizáltság kombinációjának az eredménye.
- H3c: az externális horizontális differenciálás az európai integráció magas szintű átpolitizáltságának kombinációjából ered a kívülálló (nem tag-) államokban, azonban magas szintű kölcsönös függőségből és alacsony szintű átpolitizáltságból származik az érintett politika szintjén.

E hipotézisek összegezik azokat a feltételeket, amelyek alapján *magas fokú vertikális integrációk horizontálisan egységesek vagy differenciáltak lehetnek*. A magas fokú vertikális integrációhoz magas fokú kölcsönös függőség szükséges. A horizontális integráció formáját az át-

politizáltság foka és eloszlása határozza meg. Ha a politikaszpecifikus átpolitizáltság minden országban magas fokú, a vertikális integráció valószínűleg alacsony. Ha a politikaszpecifikus átpolitizáltság mindegyik országban alacsony fokú, vagy egységes, vagy externálisan differenciált horizontális integráció várható. Externális differenciálást az EU és harmadik ország között eredményez, amelyben az európai integráció magas fokon átpolitizált, a tagság hazai szinten nem elérhető, ám a politikai kölcsönös függés olyan magas (és a politikaszpecifikus átpolitizáltság olyan alacsony) fokú, hogy a harmadik ország politikai integrációt keres, tagság nélkül. Végezetül: ha a politikaszpecifikus átpolitizáltság aszimmetrikus a tagállamok között, várhatóan internálisan differenciált horizontális integráció alakulhat ki.

Egyes vélemények szerint az Európai Uniónak állandó krízisüzemmódban kell működnie. A Lisszaboni Szerződés 2009 decemberében történt hatálybalépésével az EU az alkotmányos szerződés kudarca után intézményi értelemben konszolidálódott. Ugyanakkor 2008 őszén az elmúlt évtizedek legsúlyosabb pénzügyi és gazdasági válsága tört ki. A görög gazdaság fokozódó egyensúlyi problémái a későbbi euróövezeti szuverén adósságkrízis lehetőségét jelezték. A grexit végül 2015 júliusában drámai tárgyalások után elhárult. Ugyanakkor azzal egy időben az Égei-tengeren érkező, ellenőrizhetetlen migránsáradat okozott fokozódó problémákat. Végül, miután az EU-partokat elérő migránsok száma kezelhetőre csökkent, 2016 júniusában a brexitreferendum okozott újabb bizonytalanságot az EU jövője tekintetében.

Az európai integráció tehát egyúttal a krízisekkel folytatott küzdelmek sora is volt. Mindez kihívás volt a politikusok, de az integráció elméleti kutatói számára is. Az 1990-es években, illetve a következő évtized kezdetén az európai integráció elméletei elsősorban az integráció haladásának magyarázatára irányultak a belső piactól és a monetáris uniótól az EU kiszélesedő feladataiig terjedően, beleértve utóbbiba a belső és a külső biztonságpolitikát is a bővülést. Az elméleti viták a „több integráció” feltételeivel és mechanizmusával foglalkoztak.⁹⁸ A legutóbbi időszak fejleménye, hogy a regionális integráció elmélete átlépte korábbi határait. Széles körben merült fel az euroszkepticizmus. A differenciált integráció igénye, a stagnálás, sőt a dezintegráció lehetősége kapott egyre nagyobb figyelmet.⁹⁹ A krízisek alapvetően nyitott döntéshozatali helyzetek. Az integráció kontextusában nyilvánvaló fenyegetést és a dezintegráció szignifikáns valószínűségét jelentik. Azaz az integráció szintjének, hatályának vagy tagságának a csökkenését. További reformokat válthatnak ki, ami még több integrációhoz vezet. A krízisek sújtotta Európában nagyon fontos a krízisek egyik vagy másik eredményét kiváltó feltételek feltárása és megértése.

Mindehhez jó lehetőséget nyújthat az euró, illetve – egészen más területet tekintve – a migrációs krízis témaköre. Mindkettő az európai integráció magpolitikáit érinti, továbbá az 1990-es évek *relance européenne* zászlóshajóprojektjeit: a Gazdasági és Monetáris Unió egységes valutáját, illetve a belső határellenőrzés teljes eltörlését, a schengeni rendszert. Mindkét rezsim külső (exogén) sokkok következtében nyomás alá került. Egyrészt a globális pénzügyi és gazdasági válság, másrészt a közép-keleti és az észak-afrikai polgárháborúk és elnyomás képezték azok alapját. E sokkok az integráció nagy hiányosságait hozták felszínre: a fiskális integráció és a hatékony bankszabályozás hiányát az euróövezetben, másrészt a tehermegosztó rendszer hiányát a schengeni övezetben, az oltalmat kérők te-

⁹⁸ MORAVCSIK 1998; NIEMANN 2006; SCHIMMELFENNIG 2003; SCHIMMELFENNIG–LEUFFEN–RITTBERGER 2014.

⁹⁹ Például: HOOGE–MARKS 2009; LEUFFEN–RITTBERGER–SCHIMMELFENNIG 2013; WEBBER 2014; SCHIMMELFENNIG–LEUFFEN–RITTBERGER 2014.

kintetében. Mindkét jelzett krízis súlyos kormányközi disztribúciós konfliktust és az egyes tagállamokban erőteljes hazai átpolitizáltságot eredményezett.

Am az egyes krízisek eredménye lényegesen eltérő. Az eurókrízis során a tagállamok kríziskezelő lépésekről, továbbá a rendszerszintű reformok megkezdéséről állapodtak meg. A szuverén adósságproblémák által sújtott tagállamok részére az Európai Stabilitási Mechanizmus (ESM) megteremtése révén állandó kimentési lehetőséget hoztak létre. Bankunió kiépítését kezdték meg a nemzetek feletti bankfelügyelet és szanálási mechanizmus megteremtésével. Számos új intézkedést hoztak a nemzeti költségvetések és a fiskális fegyelem felügyelete területén. Az Európai Központi Bank *de facto* „végső hitelezővé” vált. Mindezek igen jelentős előrelépést jelentenek a szupranacionális integráció és a kölcsönös pénzügyi elkötelezettség tekintetében. Ugyanakkor a tagállamok nem érték el megegyezést a migrációs krízis integrált kezelése tekintetében. A menedékkérők elhelyezésének a kvótarendszerét, pontosabban a nemzetek feletti határrezsimet és menedéki eljárást visszautasították. Előbbiek helyett a tagállamok a következőképpen menedzselték a krízist: egyrészt részben felfüggesztették a schengeni rendszert, illetve externalizációval, a határok lezárásával (a határellenőrzés ismételt bevezetésével) és a migrációt mérsékelő megállapodások kitárgyalásával egyes szomszédos harmadik országokkal.

A két válság – a hasonló okok és kezdetek ellenére – *alapvetően eltérő eredményre* vezetett. Alapvető jelentőségű kérdés: mindez miért történt így?

A különböző kimenetek magyarázata a neofunkcionalista integrációelmélet szerinti *intézményi útfüggőség (path dependency)* két fő tényezője, a transznacionális kölcsönös függés és a nemzetek feletti kapacitás lehet. *A transznacionális aktorok és kapcsolatok erősnek bizonyultak az euróövezeti válság időszakában.* Az euró bevezetését követően nagymértékben nőtt a pénzpiaci kölcsönös függőség. A szuverén adósságkrízisben érintett tagállamok nehéz helyzetbe kerültek. Önmaguk nem tudták pénzpiaci problémáikat kezelni, ugyanakkor nehézségeik más tagállamok pénzügyeire és bankrendszerére is hatást gyakoroltak. Reális lehetőségként merült fel egyes, a legsúlyosabb krízissel szembesülő tagállamok esetében az euróövezet elhagyása. Annak költségei azonban igen nagyok lettek volna, ráadásul az euróövezeti magországokra is jelentős terhek hárultak volna. *Ugyanakkor a transznacionális függés gyengének bizonyult a migrációs válságban.* Maguk a migránsok minden hatalom nélküli transznacionális aktorok. A menekültek útvonalán a leginkább érintett, egyben a leggyengébb államok képesek voltak a nyomás elhárítására egyoldalú eszközök alkalmazásával: a határok erősítésével vagy a migránstranzit révén. A schengeni rendszerből történő kilépés költsége nem összehasonlítható az euróövezetből történő kilépés költségével. A monetáris uniót erősítette az Európai Központi Bank (ECB), amely hatalmas és befolyásos nemzetek feletti intézmény. Erős, a tagállamok kompetenciaátruházásán nyugvó intézményi alapjai vannak. Autonóm, forrásokkal rendelkezik a szupranacionális integráció fenntartására és bővítésére. Ugyanakkor a menekültügy európai szervezeteiben, a Frontexben és az Európai Menekültsegítő Hivatalban (*European Asylum Support Office*, EASO) hiányzott a független, a krízisre érdemi hatást gyakorolni képes kapacitás.

Az euróövezeti krízist tárgyaló egyes tanulmányok¹⁰⁰ ugyancsak neofunkcionalista érveket tartalmaznak. E megközelítés meggyőzőbbnek tűnő magyarázatot nyújt, mint a poszt-

¹⁰⁰ JONES–KELEMEN–MEUNIER 2016; LEFKOFRID–SCHMITTER 2015; NIEMANN–IOANNOU 2015; SCHIMMELFENNIG 2014; BÖRZEL–RISSE 2017; COPELOVITCH–FRIEDEN–WALTER 2016.

funkcionalista vagy intergovernmentális irányzat. A hazai átpolitizáltság és a kormányok közötti disztribúciós konfliktus mindkét esetben hasonló jellegű volt. Ezért az eltérő kimenetek mindenképpen magyarázatot igényelnek. Sokkal inkább a korábbi integrációs döntésekből eredő intézményi pályafüggőségek magyarázhatják azokat. Mindezek a tényezők a meghatározók a transznacionális kölcsönös függés, a szupranacionális kapacitások tekintetében, az integráció megőrzésében és megszilárdításában való érdekeltségben. E tényezők alapvetően eltérők a Gazdasági és Monetáris Unió, illetve a schengeni rendszer tekintetében.

4. Elmélet: krízis és integráció

Az európai integrációs elméletek implicit vagy explicit alternatív perspektívákat fejlesztettek ki az integrációs krízisek okairól, lefolyásáról és azok eredményéről.¹⁰¹

A Leuffen és munkatársai¹⁰² által kidolgozott szintetikus modellt alkalmazva a fentiek egyetlen elméleti keretbe integrálhatók. Az integráció liberális-kormányközi magyarázata szerint a nemzetközi kölcsönös függés, valamint a preferenciák kormányközi konstellációjától és az alkuerőtől függően kezdődik. Krízis esetén, amelyet külső sokk vagy a fennálló integrációs rezsím hiányosságai váltanak ki, a tagállamok kormányai visszatérnek a kormányok közötti konfliktusokhoz. Azokban a kormányközi preferencia és hatalmi konstelláció kemény alkuerőben mutatkozik meg, s meghatározza az integráció eredményét.

Ezzel szemben a neofunkcionalizmus és a posztfunkcionalizmus a következőket feltételezi: a kezdeti integrációs eredmények egy visszacsatolási folyamat részét képezik, amely a rezsím sikertelensége esetén lép működésbe. A neofunkcionalizmus pozitív tovagördülő visszacsatolási folyamatokra fókuszál. A pályafüggőség a kormányközi megközelítésnél több integrációt eredményez. A posztfunkcionalizmus szerint az átpolitizáltság kisebb integrációt eredményez (lásd: 4. ábra és 3. táblázat).



4. ábra
Elméleti keret

Forrás: SCHIMMELFENNIG 2018

¹⁰¹ Lásd részletesen: SCHIMMELFENNIG 2017; SCHIMMELFENNIG 2018.

¹⁰² LEUFFEN–RITTBERGER–SCHIMMELFENNIG 2013, 259–267.

3. táblázat
Integrációelméletek és a válság magyarázata

	Intergovernmentalizmus	Neofunkcionalizmus	Posztfunkcionalizmus
Válság eredete	exogén: nemzetközi kihívások, hazai változások	endogén és nemzetközi tovaryűrűzés	endogén és hazai: euro-szkepticizmus
Válságmechanizmus	alku	útfüggőség	átpolitizáltság
A válság kimenetelének feltételei	kormányközi preferencia és hatalmi konstelláció	kölcsönös függőség; szupranacionális autonómia és kapacitás	elszigetelődés
Tipikus válságkiemenetel	—	pozitív visszacsatolás: rugalmasság, integráció	negatív visszacsatolás: stagnálás, dezintegráció

Forrás: SCHIMMELFENNIG 2017, 316–336.

4.1. Intergovernmentális megközelítés

A liberális kormányköziségnek (*liberal intergovernmentalism*, a továbbiakban: LI) nincs specifikus elmélete az integrációs krízisekről. Mindkét krízisben és „normál” időkben a nemzeti preferenciák a hatalommal rendelkező hazai csoportok (túlnyomórészt gazdasági) érdekeit fejezik ki. A tényleges megállapodások az országok relatív alkuerejét tükrözik az aszimmetrikus kölcsönös függés helyzetében. Az európai intézmények tervezése azt az igényt fejezi ki, hogy hiteles kormányközi megállapodásokat hozzanak létre.¹⁰³ Az LI feltételezései és javaslatai nem nyújtanak magyarázatot az integrációs krízisek eredetére és okaira. Az LI-magyarázatok integrált politikai rezsimeket eredményező szerződésekkel végződnek. Az LI a nem szándékos hatások vagy a nemzeti preferenciákba és alkuerőbe történő transzformáció tekintetében nem rendelkezik elmélettel. A nem szándékos hatások (így a krízisek) azonban nem szükségszerűen mondanak ellent az LI-nak. Adottnak tekintve a minimális állam racionalitásának feltételezését,¹⁰⁴ az LI nem állítja, hogy a kormányok képesek előre látni vagy megakadályozni az integrált politikai rezsimeket befolyásolni képes kríziseket.

Krízis esetén a kormányok racionálisan válaszolnak. Tárgyalnak a nemzeti érdekük maximális érvényesítését szolgáló integrációs eredmény elérése céljából. A nemzeti érdek nemzeti konfliktusból származik. Az adott politikai területtől függ: kinek a preferenciái számítanak, s mekkora a kormányok előrelátása saját érdekük kifejtésében. Általában a hazai érdekek a legvilágosabb módon határozzák meg az országok preferenciáit: minél erősebbek, szilárdak, intézményesen reprezentáltak és szervezettek.¹⁰⁵ Fordítva: minél gyengébb és minél homályosabb a hazai választói kör valamely politika mögött, annál nagyobb a kormány előrelátása, s annál valószínűbb módon az ideológiai preferenciák lesznek befolyást gyakorlók.¹⁰⁶ Az integrációs krízisek a megemelkedett kölcsönös függés szituációi, azaz a kifejezetten negatív nemzetközi politikai externalitásoké, amelyek a koordináció

¹⁰³ MORAVCSIK 1998, 3.

¹⁰⁴ MORAVCSIK 1993, 48.

¹⁰⁵ MORAVCSIK 1998, 36.

¹⁰⁶ MORAVCSIK 1998, 486–489.; MORAVCSIK–NICOLAÏDIS 1999, 61.

íránt különösen erős keresletet teremtenek.¹⁰⁷ Az aszimmetrikus kölcsönös függés következtében a kereslet gyakran nem egyenlő: míg a krízisexternalitások súlyosan hatnak néhány országra, mások sokkal kevésbé sebezhetők. Ezenkívül a kríziseknek általában szignifikáns elosztási következményei vannak. Még akkor is, ha a kormányok közös, mindenkinek kedvező válaszban állapodnak meg, az alkalmazkodás terhei valószínűleg egyenlőtlenül oszlanak el.¹⁰⁸ Az aszimmetrikus kölcsönös függőség, az integráció költségeinek és előnyeinek egyenlőtlen nemzetközi eloszlása a kormányközi alkukat mozdítja elő. Azok az országok, amelyeket valamely krízis a legkeményebben érint, s amelyek a legnagyobb támogatást igénylik a többi tagállamtól, s a legtöbbet nyerik a nagyobb integrációból, illetve nagyot veszítenének a dezintegráció esetén, gyenge alkupozícióba kerülnek. Az érintett országok kívánják leginkább a kompromisszumot. Am azok az országok, amelyekre a krízis a legkisebb hatással van, a legboldogabbak a *status quo*-val, s a legjobb hiteles alternatívájuk van az integrációval szemben, leginkább képesek preferált politikai céljaik érvényesítésére, koncessziók kivívására.¹⁰⁹ Végül a kormányok összehozzák a döntést és a kompromisszumot: nemzetek feletti intézményekbe delegálják azt az integráció előnyeinek maximalizálása céljából. Minél magasabbra értékeli lényeges alkuikat, és minél bizonytalanabbak a hazai aktorok jövőbeni elkötelezettségében saját országukban és más tagállamokban, annál több erőt fektetnek az EU-intézményekbe az alkuk stabilizálására és a potenciális vesztesek megakadályozására e politikák felülvizsgálatában.¹¹⁰ Krízisek esetében a kormányok annál inkább akarják a szuverenitás átruházását (delegálását) és együttes gyakorlását (*pooling*), minél inkább az előzőleg decentralizált intézmények hibáját jelzi a krízis, s minél inkább a több delegálástól és *pooling*től várják az integráció nyereségének a megőrzését. Összegezve: *a krízisek eredményének integrált különbsége megmagyarázható a kormányok közötti alku struktúrájának változataival.*

4.2. Neofunkcionalizmus: pályafüggőség

Az egyébként jelentős elméleti sokféleség ellenére a neofunkcionalista megközelítést stabil elméleti magok őrizték meg, amiről a történelmi intézményesítés nyújt információkat.¹¹¹ A neofunkcionalizmus elmélete *pozitív integrációs dinamikát* tartalmaz. Azt a kezdeti integráció tovaggyűrűzése (*spillover*) és a pályafüggőség vonja maga után. A kezdeti integrációs lépések gyakran hiányoznak, nem teljes körűek és nem stabilak, mivel a nemzeti preferenciák legalacsonyabb közös nevezőjét tükrözik, nem pedig a funkcionális követelményeket.¹¹² Különböző tovaggyűrűzési csoportok állítják elő¹¹³ a szupranacionális intézményesítés folyamatát,¹¹⁴ valamint a transznacionális kapcsolatokat.

¹⁰⁷ MORAVCSIK 1993, 485.

¹⁰⁸ MORAVCSIK 1993, 486.

¹⁰⁹ MORAVCSIK 1993, 497–507.

¹¹⁰ MORAVCSIK 1993, 510.; MORAVCSIK 1998, 486.

¹¹¹ LEUFFEN–RITTBERGER–SCHIMMELFENNIG 2013, 62–72.; SCHIMMELFENNIG–LEUFFEN–RITTBERGER 2014.

¹¹² MORAVCSIK 1993, 9.

¹¹³ NIEMANN 2006; TRANHOLM–MIKKELSEIN 1991.

¹¹⁴ STONE SWEET – SANDHOLTZ 1997.

*Az egymást követő válságok az integrációs dinamika integráns részét képezik.*¹¹⁵ Azok „túlnyomóan endogének, azaz az integrációs folyamat működése hozza létre...” őket.¹¹⁶ Újratermelik és erősítik az integrációt az intézményesítésnek köszönhetően,¹¹⁷ valamint a pályafüggőséget.¹¹⁸ Az integrációs stabilitás és haladás érdekében a dezintegrációnak egyre kevésbé vonzóvá kell válnia. Még akkor is, ha az integráció nem a szándékozott utakon halad, vagy a változó körülmények miatt elveszíti hatékonyságát, vagy ellentmond a nagy tagok preferenciájának.

A *pályafüggéshez* az integrációs folyamatban számos tényező járul hozzá: magas kilépési költségek, endogén kölcsönös függés, a nemzetek feletti aktorok autonómiája, a döntésekkel szembeni akadályok.¹¹⁹ Az „elsüllyedt költségek” azok a beruházások, amelyeket az egyes tagállamok és más aktorok intézményeik integrált politikához történő alkalmazkodása érdekében eszközöltek. A kilépési költségek relatív veszteségek, amelyeket az érintett országok az Európai Unió (vagy más integrált politikai terület) elhagyása esetén elszenvednek. Mindkét tényező visszatartja az érintett aktorokat a dezintegrációtól. Az *endogén kölcsönös függés*, azaz az előző integrációs lépések által előállított kölcsönös függés további mélyülése növeli a kilépés költségét és az integráció előnyeit élvező aktorok ellenállását. Nemzetek feletti intézményeknek, például az Európai Bíróságnak vagy az Európai Központi Banknak érdeke fűződik az integráció megőrzéséhez és bővítéséhez. Autonómiájuk, intézményi erejük és anyagi forrásaik erősítik a dezintegrációval szembeni ellenállást. Végezetül a döntési folyamatok, például az egyhangúság megnehezítik a dezintegráció támogatását.

A pályafüggőség csak akkor működik biztosan, ha e faktorok meghaladják a kritikus határt. A kormányok ragaszkodnak eredeti alkujukhoz. Ellenőrzésük alatt akarják tartani az integrációs folyamatot. Haboznak az autonómia feladása és új kötelezettségek vállalása tekintetében. „A kormányok nagyobb integrációba csak szükségből lépnek be – ha a stagnálás vagy a dezintegráció költségei elviselhetetlennek látszanak.”¹²⁰

Ugyanakkor az *integrált politikák krízis esetén a dezintegráció magas kockázatát hordozzák, ha a transznacionális kölcsönös függés és a szupranacionális kapacitás alacsony szintjén állnak.*¹²¹ Neofunkcionalista értelmezési keretben a krízisek integrációs eredményeinek a különbségét a transznacionális kölcsönös függés és a nemzetek feletti kapacitás változásai magyarázhatják.

4.3. Posztfunkcionalizmus: átpolitizáltság (politisation)

Posztfunkcionalista megközelítésben az integrációs kríziseket az átpolitizáltság, azaz az európai politika növekvő kiemelkedése és az európai integrációval kapcsolatos

¹¹⁵ SCHMITTER 1970.

¹¹⁶ LEFKOFRIDI–SCHMITTER 2015, 10.

¹¹⁷ STONE SWEET – SANDHOLTZ 1997.

¹¹⁸ PIERSON 1996.

¹¹⁹ PIERSON 1996.

¹²⁰ SCHIMMELFENNIG 2018.

¹²¹ LEFKOFRIDI–SCHMITTER 2015, 7.

vélemények és magatartások polarizációja jellemzi.¹²² Az átpolitizáltság növekedése *önmagában* nem tartalmaz sem integrációs, sem dezintegrációs hatásokat. A neofunkcionalisták is a *progresszív integráció átpolitizáltságot erősítő hatását* feltételezték.¹²³ Várakozásuk szerint az a nemzetállam meghaladásaként működik, s elősegíti a politikai integrációt. Ezzel szemben a posztfunkcionalizmus az átpolitizáltságtól a következőket várta: az euroszkeptikus polgárokat a nemzeti identitás körül mobilizálja, felhatalmazza az euroszkeptikus pártokat, s végeredményben aláássa az európai integráció támogatottságát. Hooghe és Marks „lefelé irányuló nyomásra vár az integráció szintjén és hatályán”,¹²⁴ a kormányok manőverezési lehetőségeinek a korlátozására,¹²⁵ továbbá a funkcionálisan hatékony és politikailag megfogható megoldások összeillesztésére számít.¹²⁶

Hogy mindez megtörténik-e, illetve milyen mértékig történik meg, a tömeges átpolitizáltság kiterjedtségétől függ. Ha az átpolitizáltság gyenge, a nagyobb integráció valószínűsége nagyobb. *Ceteris paribus*, amikor kormányközi tárgyalások, transznacionális nyomások, nemzetek feletti intézmények euroszkeptikus szembenállás és referendumfenyegetések nélkül működhetnek. Megfordítva: az erős átpolitizáltság korlátozza a manőverezési területet a nemzetközi politikai és gazdasági elit számára. A posztfunkcionalista megközelítésben a krízisek integrációs eredményeinek a különbségét elsősorban a hazai (tagállamokon belüli) tömeges átpolitizáltság változatai magyarázzák.

4.4. A válság hasonló feltételei: exogén sokkok...

A bemutatott elméleti keretnek megfelelően két krízis hasonlóságait tekintjük át: a meglévő integrációs rezsimeket érintő sokkokat; rezsimhibákhoz vezető hiányosságait, a kormányok közötti disztribúciós konfliktusokat, az európai integráció erős hazai átpolitizáltságát.

Mindkét krízis az európai integrációs rezsimeket érő *exogén sokkokból* ered. Az euró-krízis visszakövethető az Egyesült Államokban kitört *subprime* jelzálogkrízisig. A nagy európai bankokat is elérte a válság. Egyes bankokat az érintett kormányoknak kellett kimenteniük. A gazdaságilag gyengébb euróövezeti tagállamok az euró bevezetése után olcsó hitelekhez jutottak. Ugyanakkor a krízis időszakában a szuverén adósságok hatalmas terhet jelentettek számukra. A bankmentés és az adósságállomány súlyos terhei az érintett tagállamokat a szuverén adósságválság szélére sodorták.

A migrációs krízist az EU határai mögötti zűrzavar is okozta. A Közel- és Közép-Keleten kialakult politikai elnyomás és fegyveres konfliktus, elsősorban a polgárháború Szíriában, Irakban és Afganisztánban voltak a döntő taszító tényezők az ott élők számára. Az elsődleges befogadó országok (Libanon és Törökország) romló feltételei növelték az EU-ra háruló migrációs nyomást. A migránsok száma a mediterrán térségben évről évre nőtt. 2015-ben e migrációs áramlás a középmediterrán térségből átlépett a kevésbé veszélyes

¹²² DE WILDE 2011.

¹²³ SCHMITTER 1969.

¹²⁴ HOOGHE–MARKS 2009, 21.

¹²⁵ HOOGHE–MARKS 2009, 22.

¹²⁶ HOOGHE–MARKS 2009, 23.

keletmediterrán utakra. Az EU-ban menedéket keresők száma a megelőző évi duplájára, közel 1,3 millió főre nőtt.

4.5. Endogén hiányosságok

A sokkok eredetileg exogének voltak. Ám *lényegesek voltak az érintett rendszerek belső hiányosságai is.*

A *Gazdasági és Monetáris Unió* (GMU) kormányközi kompromisszumokon alapuló korlátozott makroökonómiai integráció. A tőkepiacok liberalizálása; a monetáris politika független, az árstabilitás fenntartásán örökődő szupranacionális jegybankban történő intézményesítése a konstrukció meghatározó mozzanatai. Ugyanakkor a nemzeti kormányok megtartották fiskális politikai önállóságukat. Továbbra is nemzeti szinten intézményesítették a bankfelügyeletet. A Stabilitási és Növekedési Paktum tartalmazza a fiskális fegyelem fő szabályait. Ám e szabályok formálhatónak, majd a 2008-tól kezdődő pénzügyi és gazdasági krízis időszakában kevésbé hatékonyak bizonyultak. A Gazdasági és Monetáris Unió eredeti konstrukciójának a keretében nem jöttek létre valódi, hatékony európai szabályok a bankok rendszerszintű kockázatainak kezelésére, illetve a tagállamok egyensúlyi problémáinak menedzselésére. Kormányok közötti vagy szupranacionális támogatás és deficit-finanszírozás a rendszer szabályai szerint tilos volt.

Következésképpen a pénzügyi válságot követően dinamikussá vált a tagállamok szerepe a bankrendszerben: a kormányok magukra vállalták a hazai bankok megmentését. E bankmentés megnövelte a szuverén hitelkockázatot, ami viszont megemelte a bankok által finanszírozott államkötvények sebezhetőségét és az állampapírok kamatait.¹²⁷ Az euróövezeti tagállamoknak növekvő fizetésimérleg-problémákkal szembesülve sem lehetett módjuk a leértékelésre. Továbbá sem támogatásokra, sem fiskális transzferekre nem számíhattak. Megfelelő eszközök hiányában nagy volt a veszélye, hogy a szuverén adósságválság által leginkább érintett tagállamok fizetéseképtelenné válnak, és elhagyják az euróövezetet. *Egyes euróövezeti tagállamok távozása az euró rendszeréből széles dominóhatáshoz vezetne:* aláásná az egységes valuta megbízhatóságába vetett hitet, s egyre inkább veszélyeztetné annak fennmaradását.

A *schengeni rendszer* sem volt felkészülve a masszív menekültbeáramlás kezelésére. A Schengeni Megállapodás eltörölte a belső határellenőrzést, és közös külső határt létesített a schengeni területre. A külső határok védelme és a menedékkérelmek kezelése az egyes tagállamok hatóságainak jogköre maradt. Az úgynevezett dublini szabályok a felelősséget alapvetően arra a tagállamra helyezik, ahol a menedékkérelmet először benyújtják. Jellemzően arra a tagállamra, ahol a menedékkérő először schengeni területre lép. Azok a már regisztrált menedékkérők, akik másutt is hasonló kérelmet terjesztettek elő, visszafordíthatók. A rezsim a kölcsönös elismerés elvén nyugszik. Menedékkérelmek csak egyetlen országban nyújtható be. E tagállam döntését valamennyi schengeni ország elismeri. Számos bonyolult próbálkozás ellenére az eljárások harmonizálása a menedékkérők fogadásának a feltételeiben, a menedékes eljárások és a menekültstátusz nyújtása még nagyban eltér a schengeni területen. Ezek a nem egyenlő előírások nemcsak emberi jogi tekintetben

¹²⁷ ACHARYA–SCHNABL–DRECHSLER 2011.

képeznek problémát, hanem „oltalomvásárlásra” és az érkezési országból a menekültek „másodlagos mozgására” bátorítanak. Mind a GMU, mind Schengen esetében a tagállami kormányok tudatában voltak annak: közös szabályokban kell megállapodniuk az integrációs rendszer működéséhez. Ám végül úgy gondolták, hogy egyes centrális jelentőségű területeket – az adózást és a redisztribúciót a GMU-ban, a határokat és a migrációs politikákat Schengen esetében – nemzeti ellenőrzés alatt kell tartani.

A dublini szabályozás miatt az Észak-Afrikából és a Közel-Keletről érkező migrációs áramlások csaknem kizárólag a mediterrán tagállamokat érintették. Ráadásul az euróövezeti pénzügyi krízis időszakában, amely súlyosan terhelte ezeket az országokat. A 2015. évi migrációs csúcs különösen érintette ezeket az államokat, továbbá Törökországot. Nem voltak képesek az engedély nélküli migráció megállítására a külső schengeni határon. Nem állt rendelkezésre továbbá a megfelelő infrastruktúra sem ilyen nagyszámú menedékkérő elhelyezésére, illetve az eljárások lefolytatására. Nem állt rendelkezésre a schengeni övezet terhelést elosztó rendszere a tagállamok, illetve a nemzetek feletti szervezetek között, amely hatékonyan segíthette volna a határon fekvő országokat. Mindezek következtében a mediterrán országok megszüntették a példa nélküli tömegben érkező migránsok regisztrálását, nem folytatták tovább a menedékes eljárásokat. A migránsok pedig eltűntek az illegálításban, illetve további schengeni országokba távoztak.¹²⁸ Számos migráns szándékosan használta ki e lehetőségeket a jobb bánásmód és kedvezőbb gazdasági körülmények elérése, esetleg rokonaikhoz vagy hazájuk európai diaszpóráihoz történő csatlakozás tekintetében. Ugyanakkor az Európai Unió menedékes szabályait figyelmen kívül hagyták. A migránsok regisztráció nélkül, ellenőrizetlen módon utaztak keresztül a belső schengeni határokon.

Az exogén sokkok és endogén rezsimhibák az euró- és a migránskrízis közös, de elméletileg következmények nélküli jellemzői. Azok nem magyarázzák az eredmények sokféleségét, s nem diszkriminálnak az integrációs elméletek között.

4.6. Kormányok közötti disztribúciós konfliktus

A GMU és a schengeni rendszer problémáinak kiéleződését követően a tagállamok kormányai között kemény alkufolyamat kezdődött: *hogyan osztják el a válság terheit és a politikai reformok költségeit egymás között*. Az euróövezeti válság során a kormányok álláspontjai a megtakarítás eszközeiről és a GMU konszolidációjáról élesen különböztek. Az eltérő álláspontok alapvetően az egyes tagállamok eltérő fiskális és gazdasági pozícióin alapultak.¹²⁹ Az „északi” koalíció tagjai, Németország Ausztriával, Finnországgal és Hollandiával egyaránt kedvező fizetésimerleg-egyensúllyal és fiskális pozícióval rendelkeztek. Pénzügyi terheik, az általuk nyújtandó segítség minimalizálására törekedtek. Kezdetben ódzkodtak Görögország támogatásától. A szuverén adósságok eurókötvények (vagy más eszközök) révén történő kölcsönössé tétele helyett követelték: a krízisben lévő országok gazdasági megszorításokat tartalmazó, klasszikus konszolidációs politikák révén stabilizálják gazdaságaik helyzetét. A szigorúbb fiskális fegyelemhez és felügyelethez ragaszkodtak. Németország a bankszabályozás területén kezdetben ellenezte a bankok közvetlen feltőké-

¹²⁸ TRAUNERT 2016, 315.

¹²⁹ SCHIMMELFENNIG 2015, 182–183.; SCHIMMELFENNIG 2018.

sítését a mentőalapokból és az egész Európára kiterjedő szanálási és betétbiztosítási rendszerekből. Ezzel szemben a „*déli*” tagállamok rosszabb gazdasági és fiskális pozícióban voltak, kevésbé gazdag, magasabban eladósodott a pénzpiac nyomása alatt álló országok lévén. Előbbieknek megfelelően a szuverén adósságproblémák megoldását és a puha kiigazító politikákat igényelték. Ugyanakkor elleneztek a deficit országokra irányuló kemény szankciókat. A déli országok Franciaország vezetésével egyebek között a mentési alapok létrehozását és kiterjesztését, az ECB részéről korlátlan kötvénnyvásárlást, a bankok közvetlen európai újratőkésítését, az európai bankszanálási alap és az eurókötvények megteremtését követelték. Ugyanakkor elleneztek a merev gazdasági megszorításokat és az automatikus szankciókat.¹³⁰

A migránskrizis területén ugyancsak kormányok közötti konfliktusok alakultak ki. Azok alapját ugyancsak az egyes tagállamok eltérő helyzete képezte. Az egyes tagországok érdeke nagyrészt földrajzi, részben politikai helyzetüktől függött. E tekintetben megkülönböztethetők frontvonalban elhelyezkedő tagállamok, célországok, tranzitországok, illetve készenlétben álló országok. Földrajzi okok következtében a frontvonalban elhelyezkedő országokat, mint Görögországot vagy Olaszországot érintette a leginkább közvetlenül a migránsáramlás, ám azok a migránsok számára nem kínáltak vonzó feltételeket. A célországokat, mint Németországot vagy Svédországot a vonzó feltételek (jó életkörülmények, viszonylag liberális menedékrezsím) következtében a másodlagos migránsmozgások érintették. A tranzitországok, mint Magyarország és Szlovénia a migránsútvonalon helyezkedtek el, a frontországok és a célországok között. A készenlétben álló országok a fő útvonaltól távolabb helyezkedtek el, s ezért nem voltak közvetlenül érintettek. Akárcsak az euróövezeti válság esetében, *mindegyik tagállam a terhek minimalizálásában volt érdekelt.* Következésképpen az erősen érintett frontországok és célországok a menekültek újraelosztását kívánták elérni az Európai Unió egészében, míg a tranzit- és a készenlétben álló országok elleneztek azt.

A rezsimhibákból kifejlődő, kormányok közötti *disztribúciós konfliktus* megfelel az LI-várákozásoknak. Mindkét krízis intenzív jellegű volt. A tagállamok között lényegesen eltérő nagyságú, rövid távú költségeket tartalmazott. A kormányok elsősorban a válságok nemzeti anyagi következményeit vették számításba. Az alternatív alkalmazkodási pályák közül a legkevésbé költséges opció irányában orientálódtak. A hasonló strukturális pozíciójú tagállamok koalíciót alkottak. Az ellenkező politikai pozíciójú koalíciók tárgyalásokba kezdtek, amelyeket kemény kormányközi alkuk jellemeztek. *A két válság közös vonásai azonban nem magyarázzák az eredmények eltéréseit.* További vizsgálatot igényel: mely tényezők terelték az euróövezeti krízis rendezését célzó tárgyalásokat az erősebb integráció irányába, s mely tényezők eredményezték a migrációs tárgyalások elégtelen integrációs erejét.

4.7. Átpolitizáltság (policitization)

A legtöbb közös indikátor szerint mind az euróövezeti, mind a migrációs krízist magas fokú átpolitizáltság jellemezte. Egyrészt a monetáris és fiskális politikák a „magas politikák”

¹³⁰ SCHILD 2013.

közé,¹³¹ illetve az állami „maghatalmakhoz”¹³² tartoznak. Előbbiek általában magas szinten átpolitizált integrációs politikákat eredményeznek. Másrészt mindkét krízis szélsőségesen kiéleződött politikai értelemben. Jelentőségüknél fogva az euróövezeti, illetve a migrációs krízis az Európai Unió és tagállamai számára a politikai aréna középpontjába kerültek.

Az Eurobarométer adatai szerint az európai polgárok számára 2015 őszén a migrációs krízis vált a legfontosabb témakörre (átmenetileg még a gazdasági helyzet és a munkanélküliség alakulását, azaz az euróövezet helyzetét is megelőzve). Mindkét felidézett esetben láthatóan *távoli EU-politikák váltak közvetlen, látható és az emberek életére nagyrészt negatív hatást gyakorló tényezővé*. Ez igaznak bizonyult a magasan eladósodott euróövezeti tagállamokra rákényszerített megszorítások, illetve a migráció esetében is.

Harmadrészt a politikai tiltakozás erős volt mindkét jelzett krízis esetében. Az Eurobarométer szerint az EU-ba vetett bizalom, illetve az Unió támogatása az euróövezeti válság időszakában a mélypontra süllyedt. Rövid helyreállítás után 2014-ben és 2015 elején, majd a migrációs krízis csúcán, 2015 második felében ismét e kritikus vélemény került előtérbe. *A válságok alatt az euróövezet pénzügyi kérdései és a migráció domináns kérdésekké váltak a tagállami hazai politikai küzdelmekben és a nemzeti választásokban.* (Különösen a válság által leginkább érintett országokban.) Az álláspontok polarizálódtak a tagállamokban és azok között is. Az euroszeptikus pártok északon a támogatásokkal, délen a megszorításokkal szemben léptek fel. E kritikus álláspontjuk politikai értelemben hasznot hozott számukra. Sikeresen mozgósítottak a migrációval és az iszlámmal szemben.

Mindkét krízis esetében a hazai átpolitizáltság megerősítette a tagállamok kormányai közötti disztribúciós konfliktusokat. A szavazók és az euroszeptikus pártok nyomása alatt a kormányok haboztak európai partnereikhez igazodni s otthon nehezen eladható kompromisszumokat elfogadni. Mindez a posztfunkcionalista várakozások szerint alakult. Ám az euróövezeti krízis kezelése jelentős ugrást eredményezett az európai integrációban. Ugyanez a migrációs krízis esetében nem történt meg.

5. A válságok eltérő következményei

A fentiekben jelzett krízisek különböző sajátosságaik alapján alapvetően eltérő következményekhez, különböző eredményekhez vezettek. A válságok eredményeképpen további integráció, illetve az integráció hiányának esetleges további fennmaradása egyaránt lehetséges.

5.1. Integráció az euróövezeti krízis eredményeként

Az euróövezeti válság alatt kitárgyalt és bevezetett *reformok mind a pénzügyi, mind a fiskális integrációt megerősítették*. Egyidejűleg a monetáris integrációt érintetlenül hagyták. Egyrészt a legnagyobb nehézségekkel megküzdő tagállamok kormányai sem léptek ki az Európai Unióból, illetve az euróövezetből. Másrészt a szigorú, a kimentés tilalmán alapuló politikát intézményekkel és gyakorlatokkal helyettesítették. Utóbbiak révén állami

¹³¹ HOFFMANN 1966.

¹³² GENSCHEL–JACHTENFUCHS 2014.

(public) hitellel látták el az euróövezet egyensúlyi zavarokkal küzdő tagállamait. Az első *ad hoc* segélyhitelt Görögországnak 2010 áprilisában az Európai Pénzügyi Stabilitási Lehetőség (European Financial Stability Facility, EFSF) követte 2010 májusában. Az EFSF helyébe 2012 szeptemberétől az Európai Stabilitási Mechanizmus (ESM) lépett. Az ESM állandó nemzetközi finanszírozó intézmény 80 milliárd euró tőkeállománnyal az euróövezeti tagállamokból, s 700 milliárd euró hitelnyújtási kapacitással. Noha az ESM formailag kormányközi intézmény, erőteljes és állandó pénzügyi megállapodásokat hoz létre euróövezeti tagállamokkal. Fenti lépések kiegészítésére az EKB számos eszközt fogadott el a deficitese országok és bankok megsegítésére. A krízis során kötvényeket vásárolt magasan eladósodott euróövezeti tagállamoktól, ellátta a bankokat hosszú távú olcsó hitellel, alacsonyan tartotta a kamatlábakat, és részt vett a mennyiségi lazításban. Noha az EKB mandátumát formálisan nem vizsgálták felül, a jelzett intézkedések hatékonyan helyettesítették a Szerződések „nincs kimentés” előírásait. Mindezek nyomán *az EKB funkciója hasonlatossá vált a tagállami központi bankokéhoz.*

A Gazdasági és Monetáris Unióban *fiskális szabályok és felügyelet*ek számos jogi aktus (például a „hatos” és a „kettes” csomag), továbbá a 2012 márciusában aláírt stabilitási, koordinációs és kormányzati szerződés (Fiskális Paktum) révén erősödtek. A fiskális felügyelet jelenleg a nemzeti költségvetések előzetes ellenőrzésével kezdődik. A tagállamoknak kiegyensúlyozott nemzeti költségvetési szabályozást és eljárást szükséges megalkotniuk az EU-szintű szabályozáshoz és monitorozáshoz képest. Az ESM és az ECB csak azokat az országokat segíti pénzügyileg, amelyek ilyen eljárást vezettek be.

Végül az EU *bankunió kiépítése* mellett kötelezte el magát. Annak három pillére van. Az egységes felügyeleti mechanizmus keretében a rendszerszinten meghatározó bankok felügyeletére az EKB-nél új nemzetek feletti hatóságot jelölnek ki. Az egységes szanálási mechanizmus (*Single Resolution Mechanism*) az EKB által felügyelt, csődbe jutott bankokra vonatkozik. A szanálási alapot az európai bankszektor építi fel, 2016-tól nyolc év alatt. Az Európai Bizottság 2015 novemberében európai betétbiztosító rendszert javasolt, ám az (főleg a német kormány részéről) ellenállásba ütközött.

Összefoglalóan megállapítható: *az euróövezet fennmaradt, és az integráció bemutatott, igen nagy jelentőségű mélyüléssel egyidejűleg konszolidálódott.* Tagállamai a pénzügyi és gazdasági krízisre példa nélküli kollektív pénzügyi terhek intézményesítésével reagáltak az ESM- és ECB-programok révén. Egyidejűleg csökkent a tagállami autonómia a fiskális politikában, továbbá centralizáció valósult meg a pénzpiaci szabályok és a felügyelet területén.

5.2. Nincs integráció a migránskrízisben

Éppen úgy, mint az euróövezeti krízis esetében, az európai határok feltáruló gyenge pontjai és a menedékrezsims gyengeségei politikai és intézményi reformkezdeményezések sorozatát váltották ki. Ám a tagállami pozíciók alapvető eltérései miatt nemcsak átfogó, az integrációt mélyítő, azaz a nagyobb mértékű integráció irányában történő elmozdulást jelentő reformra nem került sor. Valójában a rezsims konszolidációját és a hiányosságok orvoslását is elmulasztották. Ehelyett a *tagállamok részlegesen felfüggesztették a schengeni rendszer alkalmazását.*

Először 2015 szeptemberében Németországgal kezdve számos schengeni tagállam (Ausztria, Dánia, Franciaország, Norvégia és Svédország) ismételten bevezette a belső határokon az ellenőrzést. Ezeket az intézkedéseket az EU engedélyezte, s azokat többször is meghosszabbították – a közrend és a biztonság bemutatható fenyegetettsége nélkül. Mindez a korábbi integráció lényeges és hosszú távú korlátozását jelenti. Az euróövezetből viszont még ideiglenes kilépés sem történt. (Egyedül a tőkeellenőrzést vezették be Görögországban, illetve – rövid időre – Cipruson.)

Másrészt az Európai Unió elmulasztotta a dublini szabályok helyettesítését, illetve kiegészítését a megosztott felelősség vagy a reallokáció szabályaival. Csupán 160 ezer menekült egyszeri újraelosztásába egyeztek bele 2015. május és szeptember között. Ám ezt az *ad hoc* intézkedést is ellenezték, s jogi úton is megtámadta néhány új tagállam. Még az elhatározott intézkedéseket is csak korlátozottan alkalmazták. Az Európai Bizottság javaslatát (állandó kvótarendszer a menedékkérők reallokációjára) nem csak egyes új tagállamok utasították el. A Tanács szlovák elnöke 2016 novemberében eufemisztikusan megnevezett rezsimet („hatékony szolidaritás”) javasolt. E javasolt rendszer a dublini szabályokat – normál helyzetben – változatlanul fenntartaná. Lehetővé vált volna: az egyes tagállamok maguk válasszák ki, hogyan járulnak hozzá a rendszer működőképességének fenntartásához masszív migrációs hullám időszakában. Ezenkívül megállapodtak 11 helyben (*hotspot*) Olaszországban és Görögországban a migránsok regisztrációjára az EU-ügynökségek támogatásával, illetve más tagállamokból érkező adminisztratív személyzettel.

Az EU határ-, illetve a menedékrezsímben kulcsfontosságú két ügynökség (a menedékkérők európai támogató szervezete – EASO – és a Frontex) költségvetése és személyzete bővült. Ám e szervezetek nem kaptak nemzetek feletti kompetenciákat. Az EASO kompetenciája az EU menedékszabályozásának az alkalmazásában továbbra is a tagállamok hatóságainak a támogatására és a koordinációjára vonatkozik. E szervezet képes a menedékkérelmek egyöntetű elbírálásának előmozdítására a különböző tagállamokban, ám azok végrehajtásában már nincsen szerepe. A Frontex esetében a Bizottság javaslata nemzetek feletti kompetenciákat tartalmazott: jogot a visszautasított migránsok visszaszállítására, és határőrizetet az EU-tagállamok határán, akár az érintett kormány egyetértése nélkül is. E javaslatok azonban nem jutottak túl a Tanácson és a Parlamenten.

Összefoglalóan megállapítható: a migrációs krízis a schengeni szabad utazási rezsim részleges felfüggesztésével járt, nem pedig alapvető szabályainak az alkalmazásával. Az EU-ügynökségek mennyiségi expanziót tartalmazó tevékenységéhez vezetett el, ám nem került sor kompetenciáik minőségi eltolódására a nagyobb integráció irányában. Ehelyett az EU a migrációs krízis externalizációjára (kívül tartására) összpontosított. Minthogy a tagállamok nem állapodtak meg a nagyszámú migráns tisztességes fogadásához szükséges EU-kapacitás erősítésében, aktivitásukat a migráció korlátozására összpontosították. A jelzett intézkedések közé tartozik a 2016. márciusi megállapodás Törökországgal, valamint a migrációs partnerség a Khartum-folyamatban részt vevő afrikai országokkal. E megállapodások magjukat tekintve EU-s pénzügyi és technikai segítséget ígérnek viszonzásul a partnerországoknak a migráció akadályozására tett erőfeszítéseikért.

5.3. A különböző kríziseredmények magyarázata

Alapvető kérdések: miért eredményezett az euróövezeti krízis mélyebb integrációt, s miért nem járt ugyanilyen eredménnyel a migrációs krízis, noha mindkét – exogén sokkokon alapuló – válság a fennálló integrációs rezsimnek hiányosságait jelezte, s miért alakultak ki jelentős, kormányok közötti, illetve tagállamokon belüli konfliktusok? A magyarázat neofunkcionalista elméleti keretek között a *transznacionális kölcsönös függés és a szupranacionális kapacitás különbségén* alapul. A transznacionális kölcsönös függés magas foka és a szupranacionális kapacitás alapján az euróövezeti krízis tekintetében kialakuló pálya-függés az olykor húzódozó tagállamokat az integráció mélyítése irányában befolyásolja. Ugyanakkor a kölcsönös függőség és szupranacionális kapacitás alacsony foka a migráció területén képessé tette a tagállamokat a krízis egyoldalú intézkedésekkel történő menedzselésére. E tagállamok szükségképpen elmulasztották a pozitív irányú visszacsatolások előmozdítását.

5.3.1. Nemzetek közötti kölcsönös függőség

A Gazdasági és Monetáris Unió, illetve Schengen – alapvetően eltérő módon – egyaránt növelte a nemzetek közötti kölcsönös függőséget. Az euróövezeti krízis során a kormányoknak rendkívül befolyásos nem állami aktorokkal, közöttük a bankokkal kellett foglalkozniuk. A „kétcsatornás szuverén-bank kölcsönös függőség”¹³³ rendszerében a kormányok nemcsak magasan eladósodtak a hazai bankok irányában, hanem egyidejűleg felelősek voltak azok megvédéséért is. Minthogy a bankrendszer krízise megterhelte az állami pénzügyeket, sőt az egész gazdaságot, az euróövezetbe tartozó tagállamok kormányainak segíteniük kellett: a megrendült helyzetű bankok mentésére kellett sietniük. *A kölcsönös függőség nemcsak nemzeti szinten jelentkezett.* Az endogén transznacionális kölcsönös függés példaként a Gazdasági és Monetáris Unió szignifikáns módon megerősítette a pénzpiaci kölcsönös függést az euróövezetben. *A monetáris unió különböző növekedési stratégiát folytató országokat fogott át.* A bérek visszatartásán, a termelékenységén és a versenyképességen alapuló kínálatoldali vagy exportvezérelt növekedési stratégiát megvalósító országokat (Németország és az euróövezet „északi” része), illetve a kereslet által vezérelt, fiskális expanzió és a bérinfláció alapuló növekedési stratégiát követő országokat „délén”.¹³⁴ A monetáris unió megnövelte e stratégiák divergenciáját: egyfelől még erősebb kínálatoldali reformokat kényszerített ki a 2000-es évek elejétől, másrésről a déli országok a korábbinál alacsonyabb költséggel jutottak hitelhez.¹³⁵ Következésképpen a pénzpiac nagy fizetésimérleg-többletet generált északon a déllel szemben. A szuverén csőd fenyegetése

¹³³ A szuverén adósságkrízisben érintett tagállamok jelentős hitelekkel vettek fel hazai bankjaiktól, ugyanakkor egyúttal felelősek is e bankok stabilitásáért. Megfordítva: e bankok helyzetét alapvetően érinti az érintett tagállam pénzügyi stabilitása. A „rossz visszacsatolás” (ördögi kör) lényege: a szuverén adósságkrízis elmélyülése megrendítheti az érintett bankokat, amelyek kimentése elsősorban az érintett tagállam feladata (PISANI-FERRY 2012).

¹³⁴ HALL 2012, 358–359.

¹³⁵ SCHARPF 2011, 13–16.

délen egyidejűleg az északi bankok erős kitettséggel járt. Franciaország és Németország visszautasították a deficit-es országok megsegítését: saját bankjaikat kellett kimenteniük.

E válságban a pénzüpi aktorok folyamatosan akciókra kényszerítették a kormányokat. Az euróövezeti válság során a *kormányok közötti disztribúciós konfliktus* a következőképpen volt jellemezhető: Németország és a további hitelező országok az adós országok őket terhelő kisegítését kívánták elkerülni, míg az adós országok a megszorító intézkedések bevezetését kívánták elhúzni, ameddig az lehetséges. A pénzüpiacok növekvő bizalmatlansága, a szuverén adósságkrízis által érintett tagállamok államkötvényeinek emelkedő, fenntarthatatlan kamatterhei, a pénzüpiaci finanszírozás esetleges meghiúsulása mindkét oldalt együttműködésre készítette. Azok mindezek következtében megtették az euróövezet dezintegrációjának megakadályozásához szükséges intézkedéseket.¹³⁶

A pénzüpiacok mélyebb integrációra készítették az euróövezeti tagállamokat. A kilépési költségek aránytalanul magasak lettek volna. A magasan eladósodott tagállamok esetében az euróövezetből történő kilépés egyértelműen kormányzati kudarc lett volna: a monetáris és a pénzügyi rendszer valószínű összeomlásával, hiperinflációval és a külföldi tőkéktől való elzárással járt volna együtt. Egyidejűleg az érintett tagállamokon kívül is széles körben „fertőző” hatások léphettek volna fel a pénzügyi rendszerekben. Görögország kivételével a többi tagállam valószínűleg képes lett volna a fenyegető csőddel, illetve a görög kilépéssel megküzdeni. Ám nem volt megalapozatlan a félelem: a pénzüpiacok általánosan elveszíthetik a bizalmat az euróban, visszahúzódnak további eladósodott euróövezeti tagállamokból, egyidejűleg rákényszerítik az övezet többi tagállamát, hogy támogassák a veszélybe került nagyobb tagállamokat (Spanyolországot és Olaszországot). Németország és az „észak” számára az euró bedőlése valutájuk meredek ütemű felértékelődéséhez, egyidejűleg exportjuk folyamatos eséséhez, mély és hosszan tartó recesszióhoz vezetett volna. 2011-ben az UBS az euróövezetből történő kilépés azonnali költségét a GDP 40–50%-ára becsülte az első évben a gazdaságilag gyengébb tagállamok tekintetében, és 20–25%-ra olyan gazdaságilag erős tagállamban, mint Németország. Noha a költségek a következő években csökkennének, a Bertelsmann/Prognos tanulmánya a GDP kumulált veszteségét 2020-ig a déli tagállamok (Görögország, Olaszország, Portugália, Spanyolország) euróövezetből történő kilépése nyomán 69%-ra becsülte Németország s 154%-ra Franciaország esetében. E kalkulációkkal összehasonlítva a támogatási költségek és kockázatok (például ESM-hozzájárulások, ECB-kötelezettségek) viszonylag mérsékeltnek tűntek.

Az euróövezet lebontásának negatív externalitásai az euró megőrzésének s valamennyi tagállam övezetben tartásának közös érdekét mozdították elő. E közös érdek átalakította a kormányok közötti disztribúciós konfliktust: azt vegyesen motivált „gyáva nyúl” játékká változtatta.¹³⁷ Egyrészt a tagállamok kormányai elkötelezettek voltak az euróövezet további fenntartása és védelme iránt. E pozíciót alátámasztotta a negatív kölcsönös függés, a megszűnés költségeinek rendkívüli nagyságrendje valamennyi euróövezeti tagállam tekintetében. E pozíció vonatkozásában nem volt „északi” vagy „déli” kormány. A kormányok folyamatosan törekedtek terheik mérséklésére. Ám amikor valamely tagállamot közvetlen fizetéseképtelenség fenyegetett, az euróövezet fenntartásának érdeke került előtérbe.

¹³⁶ SCHIMMELFENNIG 2015, 185–187.; SCHIMMELFENNIG 2018.

¹³⁷ SCHIMMELFENNIG 2015; SCHIMMELFENNIG 2018.

Németország és az északi országok megállapodtak a szükséges támogatások nyújtásában, a déli tagállamok pedig elfogadták az őket terhelő megszorításokat.

A fentiek összhangban állnak a *preferenciák és a hatalom tagállami kormányok közötti megoszlásával*. Egyes tagállamok a kezdeti katasztrófa politika után vegyesen motivált „gyáva nyúl” játék struktúrájában működnek együtt. Az LI-nek az euróövezeti tagállamok kormányai átfogó, exogén módon adott érdekét a kooperációs hiba elkerülése érdekében magára kell vállalnia. A neofunkcionalizmus figyelembe veszi, hogy e preferencia a korábbi integráció endogén eredményeképpen hogyan jött létre. Utóbbi folyamat előmozdította a kölcsönös függést, óriási költségekkel járt, s kivételesen nagy exitköltségeket eredményezett, csökkentette továbbá a nemzeti krízis menedzsment-kapacitásokat.

Az euróövezeti krízistől eltérően a migrációs krízis során a tagállamok kormányai gyenge transznacionális aktorokkal konfrontáltak. A menekültek lényegében a nemzetközi emberi jogok (*UN Refugee Convention*) kötelezettségeire és informális morális megállapodásokra hivatkozva gyakorolhattak nyomást a tagállamok kormányaira. Kezdetben a menekülőkről szóló hírek és a képek a Földközi-tengeren történt tragédiákról nyomást gyakoroltak a menekültek megmentése érdekében. Amikor azonban a köztámogatás a migránsáramlás növekedésének a hatására megcsappant, a tagállami kormányok képesek voltak határellenőrzés bevezetésével, kerítésépítéssel vagy elkerülő tranzitútjukat megtámogatva a migránsok beáramlását meggátolni vagy eltéríteni. Még azok a kis és gyenge országok is, amelyek közel álltak a nemzetközi fizetéseképtelenséghez, s a pénzügyi és gazdasági krízisből nem tudtak szabadulni, a balkáni migrációs útvonalon is képesek voltak segíteni magukon nemzetközi kooperáció nélkül is.

E nemzeti „önsegély” végeredményben reakcióláncolathoz, a balkáni útvonal lezárásához vezetett Ausztriától Macedóniáig. A legnagyobb teher Görögországon maradt, amelynek hosszú partvonala nem zárható le hatékonyan. A görög fizetéseképtelenség az euróövezeti válság során – a fertőzés kockázata miatt – a tagállamokban félelmet keltett. Ugyanakkor nem állt fenn az előbbivel összehasonlítható ösztönzöttség Görögország migrációs krízisben történő támogatására. Az euróövezet és Schengen eltérő kezelése a lényegesen eltérő költségekkel függ össze. A legpesszimistább tanulmányokban sem emelkedik magasabbra a „Schengen nincsen” szcenárió éves költsége a GDP 0,13%-ánál (Európai Bizottság), 0,18%-ánál (Bertelsmann/Progress) vagy 0,2%-ánál (Stanley Morgan). *Az euró összeomlásának a költségei a legoptimistább szcenárió esetén is legalább százszorososan magasabbak lettek volna!*

A kooperáció erős közös érdekének hiányában a migrációs krízis alkustruktúrája „Rambo”¹³⁸ vagy „meggyőzési játék” helyzetre hasonlít.¹³⁹ Abban egyetlen játékos rendelkezik domináns stratégiával az elpártolás tekintetében („megoldhatatlan helyzet” játék), elégedetlenként otthagyni a másik játékost. Ez volt a szemlélő, illetve tranzitországok alkupozíciója. E tagállamok nem voltak ösztönözve a frontállamok, illetve a célállamok terheinek megkönnyítésében, az európai áthelyezési rendszer bevezetésében. E helyzet élesen szemben áll az euróövezeti krízis konstellációjával, amelyben a legkisebb érintett államok is súlyosan szenvednének a rezsimszámítások összeomlása esetén.

¹³⁸ ZÜRN 1992.

¹³⁹ MARTIN 1992.

Összességében *a transznacionális kölcsönös függés a Gazdasági és Monetáris Unióban az euróövezeti válság időszakában pályafüggőséget eredményezett*. A hatalmas transznacionális aktorok, az endogén kölcsönös függőség és a lehetséges exitköltségek kombinációja kizárta az egyoldalú akciókat. Mindez arra készítette a kormányokat, hogy továbbhaladjanak az euróövezeti integráció pályáján, és a válság előtt visszautasított fiskális és pénzügyi integrációt – néha kissé kelletlenül – is vállalják. Ám *a migrációs krízisben a transznacionális kölcsönös függés nem volt elegendő pályafüggőség generálására*. A hatalom nélküli transznacionális aktorok és az alacsony kilépési költségek még gyenge tagállamok kormányainak is lehetővé tették, hogy elsősorban a saját migrációs helyzetükkel foglalkozzanak, s elkerüljék a migrációs ügyekben a döntések átadását.

5.3.2. Szupranacionális kapacitás

A transznacionális kölcsönös függőség változása, különösen a kilépési költség változása képezi az integrációs alku különbségének fő feltételeit és a két krízis eredményét. Mindehhez azonban a szupranacionális kapacitás változásai is hozzájárultak. Az euróövezeti krízis integrációt mélyítő eredményének alapjai a következők: a tagállamok már a krízis előtt elkötelezettséget vállaltak a szupranacionális integráció iránt, illetve egyidejűleg hatalmas szupranacionális intézményt hoztak létre, az Európai Központi Bankot (EKB).

A szupranacionális monetáris integráció a GMU-ban nem csak jelentős ráfordításokat igényelt. Rendkívül bonyolult lenne az integráció felfüggesztése, illetve a dezintegráció, az európaizált kompetenciák renacionalizációja. A monetáris uniót állandóra tervezték. Kilépési vagy felfüggesztési eljárás az Európai Unióból történő kilépésen túl nincs szabályozva. A tagállamok új, független, európai központi bankot hoztak létre, a monetáris politikára vonatkozó kizárólagos hatáskörökkel. Az EKB-nak nem csak létfontosságú önérdeke az euró megőrzése és konszolidációja. Autonómiával és forrásokkal is rendelkezik politikája alkalmazásához. Az EKB nagy s valószínűleg elkerülhetetlen szerepet játszott az euró megőrzésében és az euróövezet integrációjának az erősítésében. Az ESM létrehozása fontos lépés a kríziskezelés rendszerszintű feltételeinek megteremtésében. Ám a felbolydult pénzpiacokat 2012 júliusában az ECB elnöke, Mario Draghi csillapította le, amikor deklarálta: konszolidálják a helyzetet, „bármibe is kerül”. A pénzpiaci aktorok az EKB-t általában hitelesebbnek tekintették, mint a tagállami kormányokat, s bejelentését komolyabban vették.¹⁴⁰ Az EKB létezése továbbá valószínűleg megkönnyítette a szupranacionális felügyeleti és szanalási mechanizmus létrejöttét a bankunióban.

Noha a schengeni rezsimit annak kormányközi kezdete óta fokozatosan „közösségiesítették”, az nem hasonlítható a monetáris integrációhoz.¹⁴¹ Nem végrehajtott hatalmat ruháztak át az EU-intézményekre, hanem a negatív integráció belső piaci modelljét (a nemzeti korlátozások eltörlése a szabad utazás előtt az EU-n belül) követték, illetve szabályozó politikát (a nemzeti menedékszabályok közelítése) folytattak. A megvalósítást és az operatív adminisztratív kapacitást a tagállamoknál hagyták. E kontextusban jóval könnyebb volt a tagállamok számára a határellenőrzés visszaállítása, menedékszabályaik és eljárásaik

¹⁴⁰ BÖLSTAD–ELHARDT 2015.

¹⁴¹ THYM 2016.

áttekintése, mint ha a szupranacionális centralizáció a GMU-modellt követi. Továbbá a schengeni határkódex törvényes lehetőséget kínált a schengeni rezsím ideiglenes felfüggesztésére. (A külső határellenőrzés súlyos hiányosságai és fenyegetettsége esetén.) E kivétel a schengeni rezsím formális megsértése nélkül alkalmazható volt a migrációs krízis idején.

Végül a Frontex és az EASO, a schengeni/dublini rezsím ügynökségei számára nincsenek sem kompetenciák, sem források az adminisztratív kapacitás hiányosságainak ellensúlyozására egyes tagállamokban, illetőleg az integrációs rezsimmel szembeni ellenállás leküzdésére más tagállamokban. E szervezetek nem tudják az EKB-t követni a létező szabályok és gyakorlatok informális kidolgozásával az erősebb szupranacionális integráció irányában.

A transznacionális kölcsönös függés és a nemzetek feletti kapacitás szignifikánsan különbözött az euróövezet és a schengeni rezsím között, illetve szélesebben: az euróövezeti és a migrációs krízis között. A pénzügyi szektor jelentősége és a hatalmas kilépési költségek a tagállamok kormányait az euróövezeti válságban a kooperáció és a nagyobb integráció irányába tolták el. *A magas nemzetek feletti kapacitás még erősítette is a pályafüggést.* Ezzel szemben a gyenge intézmények, az alacsony kilépési költségek és a magas nemzeti kapacitás nem voltak képesek legyőzni a kormányok ellenállását a terhek elosztásával és állami transzferekkel szemben a migrációs krízis során.

5.3.3. Néhány következtetés

Jean Monnet, az európai integráció alapító atyja s a neofunkcionalista elmélet inspirálója *Memoirs*-jában a következőképpen írt: „Mindig hitt abban, hogy Európa kríziseken át épül, és a megoldások összessége lesz.”¹⁴² Monnet a krízis integrációs hatását az önérték, a praktikus korlátozások és az intézményi autonómia keverékének tulajdonította. A Közösség első, 1960-as évekbeli válságáról írja: „a kormányok közötti egyet nem értés, az emberi rossz természet és anyagi zavarok” nem tudják megállítani az európai integráció lendületét. Az egyik „önérdek, a krízis perceiben kárpótolt az európai csoportszellem hiányáért”.¹⁴³ Ezen túlmenően „az emberek akkor fogadják el a változásokat, amikor a szükséggel szembesülnek, és csak akkor ismerik fel a szükségességet, amikor a krízis felettük magaslik”.¹⁴⁴ Ezenkívül hitt az intézményekben, amelyeknek „megvolt a saját erejük, ami nagyobb az emberek akaratanál”.¹⁴⁵ A legújabb európai krízisek elemzése Monnet folyamatos relevanciáját igazolja.

A neofunkcionalizmus szerint a bővülő és mélyülő európai integráció egyrészt krízisek lehetőségét tartalmazza, másrészt a kríziseken át történő előrehaladás képességét. A neofunkcionalizmus nem feltétel nélkül optimista a válságok tekintetében. Az integráció krízise valóban lendületet adhat az integráció nagy ugrásaihoz. Ám ez nagymértékben megelőző transznacionális kölcsönös függés és a szupranacionális intézményi kapacitások hatásának a függvénye. A pályafüggőség csak akkor áll fenn, ha a transznacionális kölcsönös függőség és a nemzetek feletti kapacitás átlépi a „kritikus” küszöböt. Az összehasonlító elemzés szerint a kritikus, a nemzetek közötti kölcsönös függés a stagnálás vagy a dezintegráció

¹⁴² MONNET 1978, 417.

¹⁴³ MONNET 1978, 468.

¹⁴⁴ MONNET 1978, 109.

¹⁴⁵ MONNET 1978, 469.

költségeiből és az egyoldalú akció iránti nemzetállami kapacitás hiányából tevődik össze. A „kritikus” szupranacionális kapacitás a szupranacionális intézmények autonóm döntési hatalmát, illetve a kormányok közötti disztribúciós konfliktusok és a nemzetek közötti nyomás enyhítésére szolgáló források fennállását feltételezi.

A neofunkcionalizmus a kríziseredmények meggyőzőbb magyarázatát nyújthatja, mint a kormányközi és a posztfunkcionalista alternatív magyarázatok. Mindkét tárgyalt krízis erőteljes, kormányok közötti konfliktust és tömeges hazai átpolitizáltságot tartalmaz. Előbbi tényezők mindkét krízis esetében hasonlóak voltak. Ezért nem magyarázhatják a két tárgyalt krízis eltérő eredményeit.

6. Komparatív elemzés

Az előzőekben tárgyalt feltételezések empirikus teszteléséhez az alábbiakban három, a kölcsönös függőség és az átpolitizáltság tekintetében erősen eltérő politika vizsgálatára kerül sor.¹⁴⁶ A belső piacot magas fokú kölcsönös függőség és alacsony fokú átpolitizáltság jellemzi; a Gazdasági és Monetáris Unió magas fokú kölcsönös függőséget és magas fokú átpolitizáltságot foglal magában; a védelmi politika – az EU kontextusában – alacsony fokú kölcsönös függőséget és magas fokú átpolitizáltságot mutat. A feltételezésben aszimmetrikus átpolitizáltság szerepel. Az konstans, minthogy néhány ország közvéleménye inkább euroszeptikus, mint a többiek. Ezért nem ellenőrizhetők e feltétel változatai. Figyelmen kívül maradnak továbbá az alacsony fokú kölcsönös függőség és az alacsony fokú átpolitizáltság potenciális esetei.

Az illusztratív komparatív elemzés keretében a változók egyszerű, kategorikus mérése alkalmazható. Az integráció eredménye a vertikális integráció és a horizontális differenciálás. A vertikális integráció elemzése alapjául az 1. táblázatban bemutatott skála szolgál. Az „alacsony fokú (vagy kormányközi) integráció” az első három fokozatot foglalja magában a „nincs EU-szintű politikai koordinációtól” a „kormányközi együttműködésig”; a „magas fokú (vagy szupranacionális) integráció” pedig az „együttes döntést” és a „nemzetek feletti centralizációt” eseteit tartalmazza. „Egységes integráció” jelöli a tagállamok körének területi bővülését, azaz csak tagállamokat tartalmaz; valamely politika „belsőleg differenciált”, ha legalább egy tagállam nem vesz részt e politikai terület vertikális integrációja legmagasabb szintjében; „külsőleg differenciált”, ha legfeljebb egy kívülálló (nem tag-) állam részt vesz abban. A „kölcsönös függőség” és az átpolitizáltsági feltételek komparatív kategorikus mérése kevésbé egyértelmű, és a valószínűségeen alapul. A „magas fokú kölcsönös függés” eseteit a magas szintű, nemzetek közötti csere, a jelentős méretgazdaságosság és/vagy fontos nemzetközi externalitások jellemzik. Az átpolitizáltság tekintetében a „mag” állami hatalom, „a szuverén kormányzás magfunkciói”,¹⁴⁷ amelyek hagyományosan az állami hatóságok monopóliumát képezik, megkülönböztetésre kerülnek a „nem mag” állami hatalomtól. A „mag” állami hatalom egyes elemeinek integrációja szignifikáns autonómia-, illetve szuverenitási gondokat eredményez az érintett kormányok számára, továbbá identitási problémákat a nemzetállamok polgárai számára. Mindez átpolitizáltságot, mégpedig magas fokú átpolitizáltságot eredményez.

¹⁴⁶ Az alábbiakban a következő munkára támaszkodunk: SCHIMMELFENNIG–LEUFFEN–RITTBERGER 2014.

¹⁴⁷ Lásd: GENSCHEL–JACHTENFUCHS 2014.

6.1. Belső piac: magas fokú kölcsönös függőség, alacsony fokú átpolitizáltság, nemzetek feletti integráció és külső differenciálás

A közös piac az európai integráció fő projektje volt annak kezdetétől. 1968 óta vámunió volt hatályban, ám szignifikáns nem vámjellegű kereskedelmi akadályok és korlátozások maradtak fenn a szolgáltatások, a tőke és a személyek mozgása területén. Az Egységes Európai Okmány (*Single European Act*, 1986), majd a kiépítés többéves folyamata teremtette meg a közös piacon alapuló, ám azt meghaladó integrációs lépcsőfokot: a hivatalosan 1993 óta hatályban lévő *egységes* (másként: *belső*) *piacot*. Elsőként a belső piaci politikákat centralizálták a vertikális integráció magas fokán. E politikák, az azok alapját képező szabadságok képezik az alapját a kompetenciáttranszferen alapuló közösségi módszernek. S a belső piac fejlesztése volt a fő oka a minősített többségen alapuló döntési eljárások megeremtésének.

A belső piaci politikák mindig is azonos módon érvényesek voltak a tagállamokban. (Kivéve egyes új tagállamok esetében alkalmazott ideiglenes kivételeket például a személyek szabad mozgása tekintetében.) *A belső piaci politikákat külső differenciálás jellemzi.* 1994-ben Izland, Liechtenstein és Norvégia csatlakoztak az Egységes Európai Térséghez (EGT, illetve angol rövidítéssel: EEA). Az EGT az egységes piac kiterjesztését tartalmazza vámunió nélkül. Az EGT-tagság a „horizontális” és a „támogató” politikákra is kiterjed. Ezért a szociálpolitikát és a fogyasztóvédelmet, a környezeti és a kutatási politikát is tartalmazza. A kétoldalú megállapodások hálójára Svájc és az Európai Unió között intézményi szempontból eltérő konstrukciót képez. Ám lényegében hasonló horizontális integrációt teremt a belső piaccal.¹⁴⁸

A kereskedelem a kiemelkedően magas intenzitású transznacionális csere területe. A piaci integráció még hatékonyabb tényezőallokációt és méretgazdaságosságot ígér. A jelzett előnyök alapján jött létre a negatív integráció, azaz az egységes piac útjában álló gazdasági akadályok eltávolításának igénye. A kölcsönös gazdasági függés politikai externalitásokat okoz, amelyek a szabályozás és a szupranacionális politikai koordináción alapuló integráció szükségességét erősítik.¹⁴⁹

A gazdasági integráció ráadásul tipikusan az alacsony fokú autonómia és identitási költségek területe. A liberális demokráciák hangsúlyozzák: a piac, az európai integráció meghatározó tényezője nagymértékben autonóm szféra. Az állam szabályozza a piacot, a vállalatok állami tulajdona nagyon korlátozott. A piac szupranacionális integrációjával a kormányok elveszítik viszonylag csekély autonómiájukat. Ugyanakkor a piacok nem minősülnek a nemzeti identitás erős szimbólumának. A közösségi módszer kiépítése tekintetében a fokozatos piaci integráció volt a jellemző kezdeti politikai terület, amely a magas fokú politikai függést kombinálta az alacsony fokú átpolitizáltsággal.

A belső piaci politikák e jellegzetességei a 2. táblázat 3. konstellációjának felelnek meg. Azok magyarázzák a magas fokú vertikális integrációt és a belső differenciálás hiányát (H3a), illetve egyúttal külső differenciálást is (H3c). Norvégia és Svájc, a legfontosabb kívülálló államok, amelyek részt vesznek a belső piacban, erősen függenek az EU-val folytatott kereskedelemről. Norvégia külkereskedelmének mintegy 75%-a, illetve Svájc

¹⁴⁸ GSTÖHL 2002; GSTÖHL 2015.

¹⁴⁹ GENSCHEL–JACHTENFUCHS 2014; MATTLI 1999; MORAVCSIK 1991.

külkereskedelmének kétharmada az EU-val folyik. Ugyanakkor az identitáson alapuló populáris euroszepticismus mindkét országban erős.¹⁵⁰ Ráadásul mindkét országban negatív eredményt hozott a népszavazás az EU-tagságról, illetve Svájc esetében az EGT-tagságról. Az Európai Unió magasán átpolitizált természete a fenti jellemzőkkel rendelkező államok számára általában megnehezíti az EU-hoz történő csatlakozást. Ugyanakkor a szelektív részvétel magas fokú közös függőséggel rendelkező s viszonylag gyengén átpolitizált területeken lehetséges.

6.2. Monetáris unió: magas fokú kölcsönös függőség, magas fokú átpolitizáltság, magas fokú integráció és belső differenciálás

Az Európai Gazdasági Közösségben a monetáris politika a kormányközi koordináció szintjén maradt. A rögzített árfolyamok Bretton Woods-i rendszerének megszűnése után a tagállamok valutái árfolyamának alakulását először a nem kellő hatékonyságú „valutakígyó” rendszerében, majd 1979-től az Európai Monetáris Rendszerben (EMS) koordinálták. E kormányközi rendszerek kimaradtak a Szerződések keretéből.

A vertikális integráció magas szintjére történő nagy ugrás az egységes valuta (az euró) 1999. évi bevezetésével valósult meg. Az eurórendszer a független Európai Központi Bankot (EKB) kizárólagos kompetenciákkal ruházta fel a monetáris politika területén. A monetáris politika mindig az EU leginkább belső módon differenciált politikai területe volt. Csupán öt tagállam vett részt folytonosan a valutakígyó, illetve az EMS rendszerében. Az akkori új tagállamoknak is több évre volt szükségük, hogy csatlakozhassanak az EMS-hez. Az Egyesült Királyság és az északi országok csak 1990 és 1992 között vettek részt a rendszerben. A monetáris politika az első, a szerződésre alapozott EU-politika, amelyből tagállamok – Dánia és az Egyesült Királyság – számára teljes és formális kimaradási (opt-out) lehetőséget biztosítottak. E politikai területen található a legtöbb eltéréssel rendelkező, azaz az adott politikában részt nem vevő tagállam. Az egységes valuta alkalmazása 1999-ben a 15 közül 11 tagállamban kezdődött. 2015-től az euróövezeti tagság a 28 tagállam közül 19-ben valósult meg. Néhány mikroállamtól eltekintve kívülálló államok a valutaunióban formálisan nem vesznek részt. (Noha Koszovó és Montenegró egyoldalúan elfogadta az eurót. Ez utóbbi az úgynevezett euróizáció.)

A kölcsönös függőség a belső piaci program megvalósításával a monetáris politika területén jelentősen megnőtt. Megnövekedett a piaci tranzakciók és a transznacionális változások jelentősége Európában. Mindezek révén fokozódott a valutaátváltás tranzakciós költségeinek jelentősége a piaci szereplők számára. A tőke szabad áramlása akadályainak leépítése pedig a valutaspekuláció kockázata növekedésével és az EMS-ben elért stabilitás aláásával fenyegetett.¹⁵¹ Az Európai Bizottság 1990-ben készült tanulmánya szerint az egységes valuta mikroökonómiai hatékonyságot és makroökonómiai stabilitást nyújt a belső piacnak: „A teljes körű tőkeliberalizáció virtuálisan egységes monetáris politikát követel meg, hogy az árfolyamok stabilak legyenek.”¹⁵²

¹⁵⁰ GSTÖHL 2002; LERUTH 2015.

¹⁵¹ DYSON–FEATHERSTONE 1999.

¹⁵² EUROPEAN COMMISSION 1990.

Ugyanakkor a monetáris politika a „mag” állami hatalom része. Hagyományosan állami monopólium és a nemzeti identitás szimbóluma. A nemzeti valuta megszüntetése általában megnövelte az európai integráció iránti közfigyelmet, s számos tagállamban vitatott kérdés volt. Néhány tagállamban a Maastrichti Szerződés és az euró elfogadását népszavazáshoz kötötték. A negatív eredményű referendumok után Dánia, akárcsak az Egyesült Királyság *opt-out*hoz, tartós kivételhez jutott. Svédország is megszüntette az euróövezethez történő csatlakozás előkészítését. Nem a kölcsönös függőség által legkevésbé érintett, vagy a konvergenciakritériumoknak legkevésbé megfelelő országokról van szó. Az érintett államokban különösen erős a nemzeti identitás, és mély gyökerekkel rendelkezik az euro-szkeptikus hagyomány. Valójában az Egyesült Királyság, Dánia és Svédország gazdasági tekintetben jóval közelebb állnak a német modellhez, mint a dél-európai országokhoz. Dánia és Svédország külkereskedelmük 70-70%-át az Európai Unió többi tagjával folytatják. Az euróövezeti részvételre vonatkozó döntés időszakában az európai integráció támogatottsága különösen mérsékelt volt az érintett országokban.¹⁵³ Éppen ezekben az országokban volt a legmagasabb az aránya a kizárólag nemzeti azonosságtudattal rendelkező állampolgároknak, illetve éppen ezekben mutatkoztak leginkább aggodalmak a nemzeti identitás elvesztése tekintetében.¹⁵⁴

A monetáris politika jó példa lehet a H3b esetére, amely internális módon megkülönbözteti az integrációs eredményeket a magas fokú kölcsönös függőségtől és az aszimmetrikus átpolitizáltságtól. A belső piac alapján kialakuló magas fokú nemzetközi kölcsönös függőség feltételei esetén a monetáris politika „mag” állami hatalom körébe tartozása sem volt elégséges a szupranacionális integráció megakadályozásához e területen. Az autonómiaköltségek magas szintje és a jelentős identitásköltségek vezettek egyes EU-szkeptikus tagállamok egységes valutaövezetből történt kimaradásához. Ugyanilyen okok miatt a belső piacon egyébként részt vevő, euroszeptikus kívülálló államok sem közeledtek csatlakozási szándékkal a valutaunióhoz.

6.3. Védelmi politika: alacsony fokú kölcsönös függőség, magas fokú átpolitizáltság, alacsony fokú infláció

Az Európai Unió védelmi politikája eddig nem érte el az integráció szintjét. Az európai integráció első évtizedében az Európai Védelmi Közösség kudarca után nem volt közösségi szintű koordináció. A közös kül- és biztonságpolitika a Maastrichti Szerződés szerint elvileg az Európai Unió második pillérévé vált. Az Egyesült Királyság és Franciaország 1998. évi saint-maló-i kezdeményezése volt az első lépés az európai védelmi politika gyakorlati megvalósítása irányában. E lépések azonban a vertikális integráció alacsony szintjét nem lépték túl. A politikát a Lisszaboni Szerződésben újracímkezték Közös Biztonsági és Védelmi Politikaként (*Common Security and Defence Policy*, rövidítve: CSDP). Ám az lényegében kormányközi politika maradt, amely egyhangú döntéseken nyugszik a tagállamok kormányai, illetve CSDP-műveletekben önként részt vevő tagállamok kormányai között.

¹⁵³ SCHIMMELFENNIG–LEUFFEN–RITTBERGER 2014.

¹⁵⁴ Eurobarometer 38, 1992; Eurobarometer 43, 1995.

A Közös Biztonsági és Védelmi Politikát *nagyon korlátozott belső differenciálás* jellemzi. Dánia az egyetlen tagállam, amely kívülmaradást kért és kapott a biztonság- és védelempolitika területén. Dánia nem vesz részt az EU kül- és biztonságpolitikájában, amikor az annak körébe tartozó tevékenységek védelmi követelményeket hordoznak. Dánia nem vesz részt az Európai Védelmi Ügynökségben. Több belső differenciálást eredményezhet az „állandó strukturált együttműködés” az egyes tagállamok között. Eddig azonban ezt a lehetőséget nem alkalmazták. Végül kívülálló (nem tag-) államok formálisan nem vesznek részt a CSDP-ben, ezért nincs külső differenciálás. (Noha egyes kívülálló államok szelektív módon részt vehetnek és hozzájárulhatnak az Európai Unió polgári és katonai misszióihoz.)

Az európai kölcsönös függőség a biztonság és védelem területén viszonylag alacsony fokú maradt. A hidegháború idején az európaiak kevésbé függték egymástól a biztonság és a katonai hatékonyság elérésében, mint az Egyesült Államoktól. A kormányközi együttműködés fő dimenziója a NATO, s nem az európai integráció volt. A hidegháború lezárásával az EU-tagok nem szembesültek nagy katonai fenyegetéssel, és az európai védelmi kiadások erőteljesen csökkentek. A továbbra is megmaradt fenyegetések és katonai műveletek esetében a legtöbb tagállam továbbra is a NATO és az Egyesült Államok lehetőségeire támaszkodik. A védelmi politika az államok „mag” hatalmához tartozik: hagyományosan állami monopólium és az állam létezésének az alapja. A védelem integrációja hatással van az állam magiszuverenitására és autonómiájára, amelyek a nemzeti identitás különösen érzékeny tényezői.

Dánia távolmaradása ellenére a belső differenciálás a CSDP-ben korlátozott. Az egységesség e területen az integráció alacsony szintjének tulajdonítható. Míg az egyhangú döntések érvényesülnek, s a tagállamok önkéntesen vesznek részt a CSDP-műveletekben, a tagállamok szuverenitása nincs kritikus mértékben megterhelve. Ám ha a védelmi politikai kompetenciákat akár csak részben EU-szintre telepítenék, a politikai vita s az átpolitizáltság valószínűleg erőteljesen megnőne. Ebben az esetben esetleg több tagállam is távol maradna a mélyülő közös politikától. Valószínűleg nemcsak erős euroszeptikus közvéleménnyel rendelkező tagállamok, hanem hagyományosan semleges országok esetében is. Az „állandó strukturált együttműködés” a CSDP-ben ilyen irányú fejlődés lehetőségére utal. Összefoglalóan megállapítható: a Közös Biztonsági és Védelmi Politika esete a 2. táblázatban a 4. vagy az 5. konstellációba illik. Mindez megerősítheti a H1 hipotézist: a magas fokú kölcsönös függőség a magas fokú vertikális integráció szükséges feltétele, továbbá a H2 hipotézist: az aszimmetrikus átpolitizáltság a belső differenciálás szükséges feltétele.

6.4. Néhány következtetés

Az európai integráció fejlődését a mélyülés, a bővülés és a differenciálás jellemzi. A vertikális differenciálás a politikák között a föderalista modellben mindig az európai integráció alapvető jellemzője volt. A horizontális differenciálás az 1990-es évek elejétől alakult ki, és tett szert növekvő jelentőségre. Az Európai Unió jelenleg a differenciált integráció konszolidált rendszerének nevezhető. Annak politikái a centralizációs szint és a területiális kiterjedés tekintetében is változók.

A kölcsönös függőség és az átpolitizáltság a differenciált integráció fő hajtóerői. Növekvő kölcsönös függőség teremti meg a nagyobb integráció igényét. Ameddig az integráció nem a „mag” állami hatalomra, illetve az integrációt erősen igénylő országokra korlátozódik, az integráció valószínűleg elkerülheti az átpolitizáltságot, és egységes (unitárius) maradhat. Ez volt az európai integráció általános iránya az 1980-as évek végéig. A kölcsönös függőség nyomásának növekedésével párhuzamosan jelenik meg az átpolitizáltság, amely különösen az állami „mag” hatalom kulcsterületei és a kevésbé integrációbarát országok esetében fejthet ki erőteljes hatást. Ez a helyzet jellemző 1990 után. A részben bizonyos mértékig euroszeptikus közvéleménnyel jellemezhető tagállamok megkérdőjelezik az európai integráció magállamai által szorgalmazott nemzetek feletti integrációt, ami *belső differenciálást* eredményez. Ahol az euroszepticismus erős beágyazottsága meghiúsítja a csatlakozást, ott a nem átpolitizált területek magas fokú kölcsönös függősége alapján a belső piachoz történő szelektív integrációval reagálnak. E folyamat *külső differenciálást* eredményez.

A differenciálás alapja az exogén és endogén kölcsönös függés további növekedése. A legutóbbi pénzügyi és gazdasági krízis, illetve azon belül a szuverén adósságválság során szerzett tapasztalatok szerint mind a kölcsönös függőség nyomása, mind az integráció átpolitizáltsága tartósan érvényesülő sajátosság. E tényezők mélyíthetik a különbséget az euróövezet és az Európai Unió többi része között. Kiterjedhetnek az újabban integrált politikai területekre.¹⁵⁵ Továbbá az EU-politikák továbbra is externalításokat hoznak létre kívülálló államok esetében is. (Amelyek vagy nem akarnak, vagy nem képesek csatlakozni.) Az externalítások a külső differenciálás iránt állandó igényt eredményeznek.¹⁵⁶

A tagállamok megegyezésén alapuló, differenciált integráció *pragmatikus, második legjobb megoldás*.¹⁵⁷ Annak minden EU-tag előtt nyitva kell állnia. A differenciálás módszere egyes szakpolitikák terén alkalmazható, átmeneti konstrukció a hatékonyabb és egységes döntéshozatal felé vezető úton. *Nem léphet az egyre szorosabb Unió (a mély integráció rendszere) kiépítése folyamatának helyébe.* Nem vezethet első- és másodrangú EU-tagság kialakulásához. Végső célja a befogadás előmozdítása, nem pedig a tagállamok kizárása. További, elkerülendő veszélyek a politikai és intézményi fragmentáció, illetve a döntéshozatali folyamat még bonyolultabbá válása.

A differenciált integráció elmélyült tanulmányozása hozzájárulhat az európai integráció folyamatainak alaposabb feltárásához és hatásmechanizmusainak jobb megértéséhez.

¹⁵⁵ Például a bankszabályozásra lásd: SCHIMMELFENNIG 2014, 189–210.

¹⁵⁶ GSTÖHL 2015.

¹⁵⁷ Az Európai Parlament 2019. január 17-i állásfoglalása szerint: „a differenciált integráció minden elfogadott formája csak második legjobb megoldás lehet, nem pedig stratégiai prioritás” [2018/2093(INI)].

7. A Gazdasági és Monetáris Unió szerkezeti problémái

7.1. Euróadaptáció és a konvergencia dimenziói

A monetáris integráció alapvető feltételei, szakaszai (ERM II,¹⁵⁸ a nomináliskonvergencia-kritériumok teljesítése, az euró bevezetése) egyértelműen meghatározottak. Az euró átvételéhez az érintett EU-tagállamoknak teljesíteniük kell az inflációra, a kamatlábra, az államadósságra, a költségvetési egyensúlyra és az árfolyam-stabilitásra vonatkozó *maastrichti* (nomináliskonvergencia-) kritériumokat.

A *nominális konvergencia kritériumainak a logikája* a következő. A monetáris unió rendszerében az egyes tagországoknak nagyon hasonló inflációs rátával kell rendelkezniük. Az euróövezeti tagjelölt országnak még az euró átvétele előtt bizonyítania kell, hogy *inflációs rátája* nem fog túlzottan eltérni az euróövezet többi tagjának inflációjától. A hosszú távú kamatláb kritériuma az alacsony inflációs ráta fenntarthatóságát méri. Az *állami pénzügyek stabilitásának* kettős kritériuma (azaz a folyó hiány, illetve a felhalmozott államadósság aránya a GDP-hez viszonyítva) a potyautas és a túlcsoportulási hatások megakadályozását célozza. A jelzett kritériumok teljesítése esetén az adott országnak nem kell adóemeléssel foglalkoznia ahhoz, hogy finanszírozni tudja a magas adósságsszintet, mert az adóemelés torzító hatású lehet, és visszavetheti a növekedést. Az *árfolyam-stabilitás* kritériuma pedig átfogó próbaként szolgál: bizonyítja, hogy az adott ország gazdasága árfolyam-stabilitás mellett is kiegyensúlyozottan működik. Ez természetesen csak akkor lehetséges, ha az adott ország stabilitásorientált költségvetési és pénzügyi politikát folytat. A nomináliskonvergencia-kritériumok nemcsak próbaként szolgálnak, illetve nemcsak az eurózónához történő csatlakozás feltételét s egyben költségét képezik, hanem a *stabilitásorientált gazdaságpolitika* elveinek elfogadását jelentik. Ugyanakkor az egyes tagállamok jelentős mozgástérrel rendelkeznek a fenntartható nominális konvergencia időpontjának megválasztását illetően.

Az integráció egyúttal az új tagállamok gazdaságának előrehaladó *strukturális beilleszkedését* eredményezi. A strukturális beilleszkedést, amely egyebek mellett az ágazati arányok közeledésével is jár, strukturális konvergenciának is nevezik.¹⁵⁹ Az egységes fizetőeszköz a gazdasági struktúrák konvergenciáját feltételezi. A *strukturális konvergencia* előrehaladásától is függ, hogy az euróövezetben keletkező sokkok milyen mértékben és milyen mechanizmus révén terjednek tovább az egyes tagállamokban, illetve az érintett gazdaságok miképpen reagálnak e sokkokra. A strukturális konvergencia alacsonyabb fokán könnyebb az aszimmetrikus, azaz csak egyes tagállamokra kiterjedő sokkok kialakulása. A strukturális konvergencia a GMU modelljében a rövid távú sokkokból történő gyors kilábalás, az egységes piacon belüli komparatív előnyök kihasználása és a tőkevonzás, ezáltal a növekedés és a foglalkoztatás magas szintje fenntartásának képessége. Mindez hatékony munkaerő- és termékpiacon és erősebb közintézményeket, hatékony nemzeti és uniós politikákat feltételez.

¹⁵⁸ Az 1979–1998 között működő Európai Monetáris Rendszer (EMS) alapvető alkotórésze volt az árfolyam-mechanizmus (ERM). 1999-től az euró megjelenésével az EMS megszűnt. Ám az euróövezetbe be nem került tagállamok részére – az árfolyam-ingadozások csökkentése, illetve az árfolyam-stabilitás mint konvergencia-kritérium teljesítésének a mérésére – létrehozták az *Árfolyam-mechanizmus 2* (ERM 2) rendszerét.

¹⁵⁹ HALMAI 2017.

A fenntartható konvergencia fogalma a fizetési mérlegre is kiterjed. Feltételezi – felzárkózó országok esetében – a folyó fizetési mérleg hiányának tartósan fenntartható finanszírozását, amelyben kiemelkedő jelentőségű a külföldi működő tőke beáramlása. A folyó fizetési mérleg hiánya fenntarthatatlannak bizonyulhat, ha a magánadósságok túlzottan nőnek. A pénzügyi és gazdasági válság kezdetétől az országok *sérülékenysége* közötti különbségek nagy jelentőségűvé váltak.

A közgazdaság-tudomány a monetáris integráció elméleti alapjait és feltételeit az *optimális valutaövezet* (*Optimal Currency Area, OCA*) *kritériumaiként* írja le. Robert Mundell Nobel-emlékdíjban részesült ez irányú munkásságáért. Az *optimális valutaövezet kritériumai* a következők: rugalmas és jól működő erőforrás piacok (tőke- és munka-piacok); viszonylagos gazdasági homogenitás, az aszimmetrikus sokkok hiánya; végezetül fiskális transzferek lehetősége a rendszer zavarai esetén. Némileg meglepő módon a GMU meghirdetett konvergenciakritériumai között az optimális valutaövezet feltételei nem szerepelnek. A maastrichti konvergenciafeltételek kizárólag nominális, a gazdaság pénzügyi egyensúlyának egyes dimenzióit kifejező mutatókat tartalmaznak. Az implicit konvergenciakritériumok közül a *strukturális konvergencia* előfeltétele a rugalmas és jól működő tényezőpiacok működése, amely egyúttal az aszimmetrikus sokkokat mérsékeli, a reálkonvergenciát pedig előmozdítja. (Az euróövezetet a fejlett magországok és a – nagyrészt mediterrán – periféria kettőssége jellemzi. Utóbbiak heterogenitása szembetűnő akár az aszimmetrikus sokkok, akár a strukturális merevségek tekintetében.) A *stabilizációt célzó fiskális transzferek* az EU közös költségvetésében nem állnak rendelkezésre. Azt megakadályozza annak az EU GDP-jéhez viszonyított alacsony aránya, a fiskális föderalizmus hiánya, illetve a deficit tilalma (technikai értelemben is kizárt volta). Nem véletlenül nevezte Ben Bernanke, az Egyesült Államok jegybankjának funkcióját betöltő Fed korábbi elnöke az euró bevezetését „merész projektnek”.

7.2. Gazdasági és Monetáris Unió 1.0: konstrukció és következmények

A következőkben a Gazdasági és Monetáris Unió (GMU) eredeti, a Maastrichti Szerződésben kialakított, s alapvetően mindmáig működő konstrukcióját tekintjük át. (Nevezzük azt *GMU 1.0*-nak, másként: Maastricht 1.0-nak.)

Valutaunió. A rendszer alapvető eleme az euróövezet országaiban az egységes (egyetlen) fizetőeszköz, az euró használata. Előbbi szükségképpen a nemzeti monetáris politika megszűnését, a nemzetek feletti monetáris politika intézményesítését feltételezi. A tagországok az egységes, hiteles és stabil valuta használatából származó rendszerelőnyöket (a piaci transzparencia növekedését, az árfolyamkockázat és az átváltási költségek kiiktatását, mindezek miatt a hatékonyság növekedését, a rendszer dezinflációs hatását, a likviditás bővítését stb. s a mindezekből lehetséges tovaggyűrűzéseket) élvezhetik az egységes piacon. Megszűnik a nemzeti valutaárfolyam mint sokkelnyelésre (abszorpcióra) alkalmas

mechanizmus.¹⁶⁰ A nemzeti fizetőeszköz árfolyamának megszűnése után alternatív mechanizmusok töltik be a makrogazdasági stabilizáló funkciót: az egyes nemzetgazdaságok és régiók rugalmas alkalmazkodása, a termelési tényezők mobilitása, azon belül a rugalmas bérmechanizmus; illetve a fiskális (kötségvetési) stabilizációs funkció működése révén. Mindezeknek feltétele a strukturális konvergencia előrehaladása.

Fiskális szuverenitás és fegyelem. A rendszer stabilitásának előfeltétele a fiskális fegyelem, az euróövezetbe tartozó országok közpénzügyeinek stabilitása. Minthogy a költségvetési (fiskális) politika területén különösen nagy lehet a nemzeti preferenciák eltérése, illetve a demokratikus versengésben az egyes tagállamok mérvadó politikai tömörülései gazdaságpolitikai programjaik megvalósításában elsősorban a nemzeti költségvetés lehetőségeire támaszkodhatnak, a rendszerben továbbra sem került napirendre a szövetségi államok konstrukcióját jellemző fiskális föderalizmus kiépítésének igénye. Éppen így nem építették ki – a sokkelenyelést célzó – közös költségvetési stabilizációs funkciót¹⁶¹ sem. Szupranacionális (európai) fiskális politika helyett nemzeti fiskális szuverenitás maradt fenn, s a tagállami pénzügyi fegyelem szabályait intézményesítették. Utóbbi alapvető eleme a többi tagállam általi kimentés (*bailout*) lehetőségének deklarált tilalma. E lehetőség hiányában érvényesülhet a pénzpiacok fegyelmező funkciója. Egyidejűleg meghatározták a nemzeti fiskális fegyelem európai szabályait. Azaz *szabályalapú, mégpedig szupranacionális szinten szabályozott, de egyébként nemzeti (szuverén) fiskális politikák jellemzik a konstrukciót.*

Bankfelügyelet nemzeti szinten. A továbbra is nemzeti szinten maradt bankfelügyelet a banki kockázatok mérsékelésére csak korlátozott lehetőségeket nyújtott. A magas államadóssággal rendelkező, a fiskális szabályokat figyelmen kívül hagyó tagállamok esetében ördögi kör – azaz egymást erősítő mechanizmusok – veszélye alakult ki a növekvő szuverén (állam-) és a magánadósságok, illetve a bankrendszer stabilitása között.

Korlátozott gazdaságpolitikai koordináció. Noha a tagállami gazdaságpolitikák koordinációja a gazdasági unió definitív feltétele, e területen csak korlátozott előrehaladás valósult meg a 2008-ig terjedő időszakban.

Az optimális valutaövezet endogenitásának feltételezése. A rendszer kimondatlanul is a következő feltételezést tartalmazta: az előzetesen nem teljesülő kritériumok utólag kielégítővé válnak, mert a GMU-tagság növekvő kereskedelmi integrációhoz és a gazdasági ciklusok erősebb szinkronjához vezet.¹⁶² Az egységes valutától – kompenzálva a monetáris

¹⁶⁰ Külső sokkok, például a versenyképesség csökkenése esetén nemzeti valuták működése mellett az árfolyam leértékelődése kiegyenlítheti a versenyképesség romlását. Meghatározott feltételek (mindenekelőtt a nominálberek egyidejű növekedésének elkerülése) esetén a leértékelődés rövidebb távon növeli az export (illetve csökkenti az import) versenyképességét, mindezek révén javíthatja a külső egyensúlyt, s esélyt adhat a belső alkalmazkodásra.

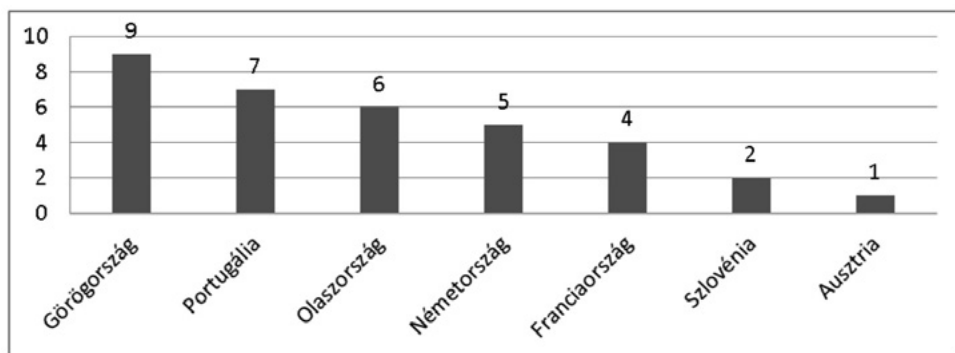
¹⁶¹ Ilyen funkciót tölthetnek be – a Stabilitási és Növekedési Egyezmény korlátai között – a nemzeti költségvetések a makrogazdasági sokkok (például a kereslet hirtelen visszaesése) esetében. A *költségvetés stabilizációs funkciójának* érvényesítése a gazdasági visszaesés (recesszió) időszakában a kiadások megnövelése miatt ideiglenesen deficithez vezethet. Egy súlyos válság túlterhelheti a nemzeti költségvetéseket. Ebben az esetben a nemzeti fiskális stabilizátorok nem elégségesek a sokkhatás elnyelésére és az optimális szintű gazdasági stabilizáció biztosítására. Mindez az euróövezet egészét negatívan érintheti. Az EU közös költségvetése a GDP csak csekély hányadát (alig több mint évi 1%-át) osztja el újra a tagállamok között, továbbá nem lehet deficit. Ezért stabilizációs funkcióval nem rendelkezhet.

¹⁶² FRANKEL–ROSE 1998.

politika mint stabilizáló eszköz elvesztését – erős ösztönzést reméltek a tagállami strukturális reformok és strukturális konvergencia tekintetében.

Hogyan foglalhatóak össze a rendszer tapasztalatai? Mindenekelőtt a szabályok ellenőrzésére, még inkább a szabályok megsértésének szankcionálására a legutóbbi időkig csak csekély lehetőség nyílt. Mindez megnövelte a rendszerben rejlő *erkölcsi kockázatot*, a potyautas magatartás lehetőségét.

E körülmények között a szabályok működése is elhalványulhat. A túlzott költségvetési deficit egyes euróövezeti tagállamok esetében 2008 előtt jellemzővé vált. Ám a szabályok folyamatos megsértése többnyire következmények nélkül maradt. 1999–2007 között például Görögországban kilenc, Portugália esetében hat, Olaszország esetében pedig öt évben nem teljesültek e – közös szabályok által előírt – követelmények (lásd 5. ábra). (Görögországban a vizsgált időszak egyetlen esztendejében sem.)



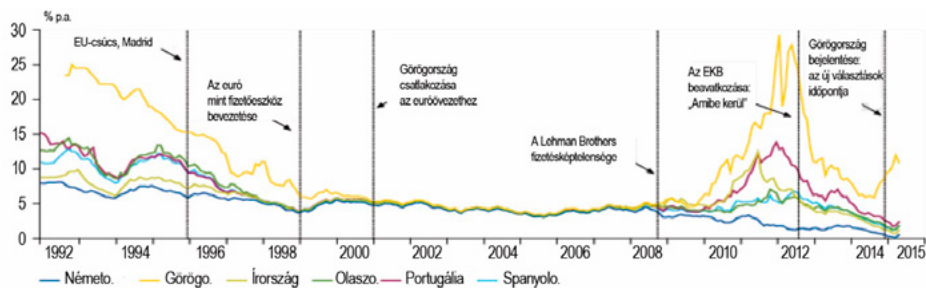
Megjegyzés: A költségvetés évi hiánya a GMU-ban az uniós jogszabályok szerint legfeljebb a GDP 3%-a. Az egyes oszlopok felett szereplő szám a deficitkritérium túllépésének számát jelzi a vizsgált időszakban.

5. ábra

A költségvetési deficit kritériumának túllépése (1999–2007)

Forrás: Eurostat-adatok

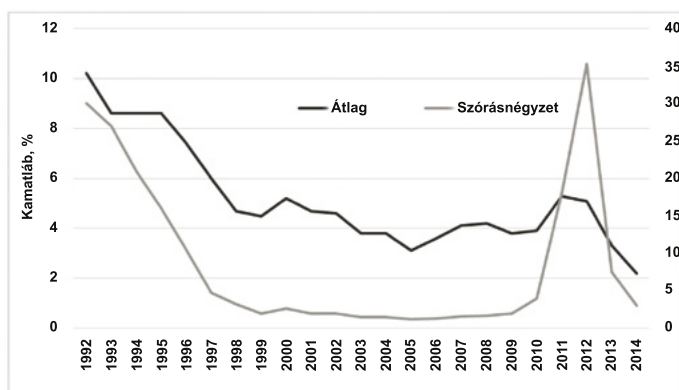
Az egyes tagállamok kimentési lehetőségének feltételezésére utalhat a *hosszú lejáratú állampapírok hozamainak kiegyenlítődése az euró bevezetését követő időszakban*. Míg 1999 (az euró bevezetése) előtt e hozamok jelentősen eltértek, eltérő országhoz kockázatokot áraztak be, addig 1999 után (illetve a 2002-től euróövezeti tag Görögországban 2002-től) egészen 2008-ig e hozamok (lényegében az országhoz kockázatok) kiegyenlítődtek (lásd: 6–7. ábra). Egyidejűleg az egyes érintett országok teljesítménye s az előírt fiskális szabályok teljesítése nagyon eltérő szinten alakult. A hosszú lejáratú állampapírok hozamai ebben az időszakban nem tükrözték e különbségeket. Azaz *sem az előírt szabályok, sem a pénzpiacok fegyelmező ereje nem érvényesült*. (A jelzett időszakban az EKB refinanszírozási műveletei során az euróövezet szuverén kötvényeit nulla kockázati súllyal kezelték.)



6. ábra

Hosszú lejáratú kormányzati kötvényhozamok

Forrás: Eurostat



7. ábra

Kamatlábak: átlag és szórásnégyzet az euróövezet tagállamaiban

Forrás: AMECO-adatok alapján

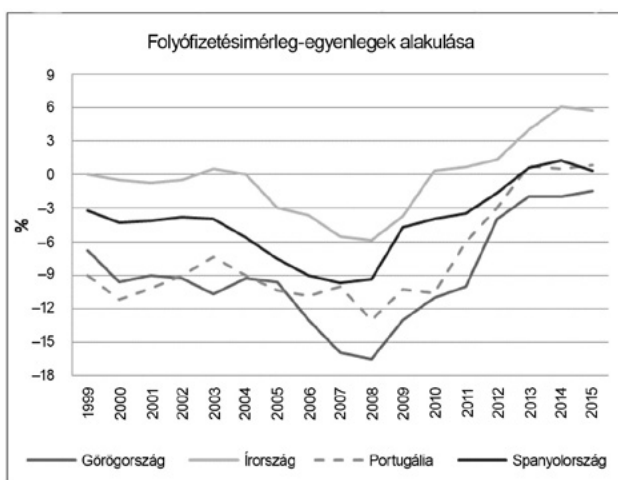
Az európai pénzpiacok liberalizálását és az euró bevezetését az országhozzá tartozó prémiumok, következésképpen a tőkeköltségek drasztikus csökkenése kísérte. Azaz – már az 1990-es évek közepétől – nagymértékben mérséklődtek a magán- és állami hitelfelvétel terhei. E lehetőségeket egyes, az euróövezet periferiáján elhelyezkedő országokban (például Görögországban) a költségvetési deficit növelésére használták fel. Más tagállamokban (például Spanyolországban, illetve Írországban) a jobb finanszírozási feltételek a magánhitel állományának drasztikus növekedéséhez vezettek. Mindez a gazdaság túlfűtöttségéhez és az eszközárak mesterséges növekedéséhez, „buborékok” kialakulásához vezetett például az ingatlanszektorban. Ugyanakkor az euróövezet periferiájának növekedési teljesítménye látszólag kielégítőnek tűnt. Ez pedig „reformérzékletlenséghez” vezetett.¹⁶³

A lényeges, a monetáris unióban a hatékony kiigazítást lehetővé tevő reformokat késleltették, mivel azok nem tűntek sürgősnek. Egyidejűleg a strukturális divergencia vált

¹⁶³ BUTI–TURRINI 2015.

jellemzővé a *magországek és a periféria között*. Míg a centrum gazdasági dinamikája az exportsektorokra támaszkodott, a periférián a belső keresletre alapozott ágazatokban valósult meg a gazdasági növekedés. Az eltérő gazdasági, intézményi, politikai és társadalmi jellemzők kezelése mindeddig nem történt meg. A tagállamok egy része a versenyképesség helyreállításához, illetve emeléséhez szükséges strukturális reformokat nem valósította meg.¹⁶⁴ Az egyes tagállamok között fennálló strukturális eltérések magyarázzák: miért alakultak ki tartós egyensúlytalanságok (folyó fizetési és pénzügyi mérleg) az euróövezetben, mely tényezők (export vagy belső kereslet) és ágazatok (kereskedelmi forgalomba kerülő magas hozzáadott értékkel bíró ágazatok vagy kereskedelmi forgalomba nem kerülő alacsony és közepes hozzáadott értékű ágazatok) meghatározók a gazdasági növekedésben.

Az általános eladósodottság – akármelyik okból is alakult ki – hasonló hatásokhoz, makrogazdasági sebezhetőség kialakulásához vezetett. A hitelexpanzió által finanszírozott fellendülés a nagy bérnövekedés és a magas infláció miatt az árversenyképesség¹⁶⁵ romlásához vezetett. Az exporttermékeket előállító vállalkozások versenyhátrányba kerültek, és visszaesett a teljesítményük. A versenyképesség elvesztése, a hitelexpanzió alapján növekvő belső kereslet és az egyidejűleg megnövekvő import a folyó fizetési mérleg magas és növekvő hiányához vezetett az érintett országokban.¹⁶⁶ (Például Görögország és Portugália esetében 2000 és 2007 között a folyó fizetési mérleg hiánya meghaladta az évi GDP 10%-át. A folyó fizetési mérleg és a versenyképesség alakulását a tárgyalt időszakban a 8., a 9. és előbbi a mag-, illetve a perifériaországok átlagában a 10. ábra mutatja.)



Megjegyzés: A nominális GDP százalékában

8. ábra

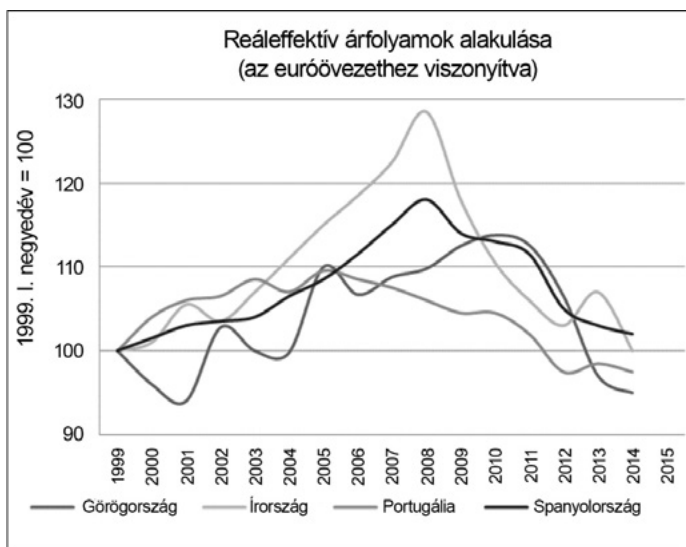
A folyó fizetési mérleg egyenlegének alakulása

Forrás: Európai Bizottság

¹⁶⁴ BLANCHARD–GIAVAZZI 2002; DUVAL–ELMESKOV 2006; ALESINA–ARDAGNA–GALASSO 2008; EGGERTSON–FERRERO–RAFFO 2014; SONDERMANN 2016.

¹⁶⁵ Azt az egységnyi munkaköltség (ULC), illetve a reálfektív árfolyam alakulása tükrözi. Lásd: 9. ábra.

¹⁶⁶ Lásd részletesen: KUTASI 2017.

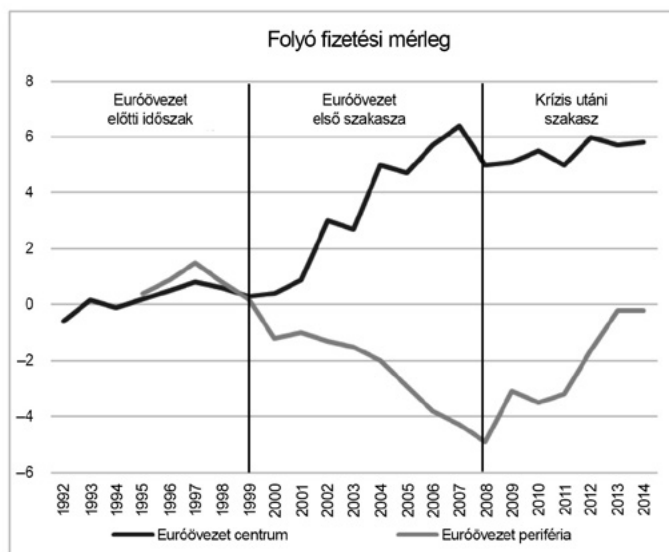


Megjegyzés: Az egységnyi munkaerőköltség (ULC) alapján számítva

9. ábra

Reálszármazékos árfolyamok alakulása (az euróövezethez viszonyítva)

Forrás: Európai Bizottság



10. ábra

Folyó fizetési mérleg

Forrás: Európai Bizottság

A 2008 őszen kitört pénzügyi krízis során e helyzet nem maradhatott fenn.¹⁶⁷ A növekvő bizonytalanságok nyomán a kockázati felárak a sebezhető helyzetbe került tagállamokban jelentősen megnöttek. A versenyképességi veszteségek, a bankrendszerért veszteségek, továbbá egyes államok esetében – utóbbtól sem függetlenül¹⁶⁸ – kialakuló állam- (szuverén) adósságválság az átfogó pénzügyi és gazdasági krízis alapvető tényezői voltak 2008-tól. Mindezek egyúttal a *GMU 1.0 konstrukció hiányosságainak* kifejezői.

7.3. Középpontban a külső egyensúlytalanság¹⁶⁹

Az igazán problematikusnak tekintett tagállamok (Portugália, Olaszország, Görögország és Spanyolország) egyensúlyi helyzetének meggyengülése alapvetően az államháztartás túlköltekezése és az így okozott túlkereslet révén ragadható meg. Valójában ennél összetettebb strukturális okok állnak az eurózána adósságválsága mögött. A japán államadósság 2014 óta nagyságrendileg a GDP 250%-a körül mozog.¹⁷⁰ Messze felülmúlja az európai adósság szinteket, mégsem küzd az állam adósságválsággal. A felhalmozott államadósság hazai megtakarításokból finanszírozható. A problémát alapvetően az euróövezeten belül, a tagállamok között fennálló jövedelemáramlási egyensúlytalanság okozza, amely a fizetési mérleg különböző tételein¹⁷¹ keresztül jelenik meg. A rögzített árfolyamként értelmezhető közös valuta monetáris környezetében a válságot megelőzően a kockázati prémium konvergenciája sajátos kamatkörnyezetet teremtett. (Lásd az előző alpontot.) A feltételek között kontraszselekciónak érvényesült: a magasabb kockázattal rendelkező tagállamokat hitelfelvételre ösztönözte a kormányzati és a magánszektor tekintetében egyaránt. E hitelexpanzió viszont olyan összetételű keresletet gerjesztett, amely többlettermelékenység nélküli bérnövelő hatással járt, rontva a versenyképességet.

A válság gyökerét nem egyszerűen az államháztartás eladósodása, hanem az euróövezeti tagállamok egymással szemben fennálló tartós jövedelemáramlási egyensúlytalansága a folyó fizetési mérleg tételein keresztül képezi. A beáramló hitelek egyes országok esetében lehetővé tették a folyó fizetési mérleg tartós egyensúlytalanságát, ami végül a fejletlenebb tagállamok jelentős külső eladósodásához vezetett. Ez a helyzet pedig a tagállami költségvetések fenntarthatóságának eltérései révén a fiskális unió lehetőségére is hatást gyakorol.

¹⁶⁷ A legutóbbi pénzügyi és gazdasági válság részletes elemzéséről lásd: HALMAI 2014.

¹⁶⁸ Írország esetében például a 2009–2011. évi bankmentési műveletek önmagukban az államadósság GDP-hez viszonyított arányának 42%-os növekedéséhez vezettek.

¹⁶⁹ Az alábbiakban KUTASI 2017 tanulmányára támaszkodtunk.

¹⁷⁰ IMF World Economic Outlook 2018.

¹⁷¹ A nemzetközi fizetési mérleg valamely nemzetgazdaság külfölddel kapcsolatos tranzakcióihoz kapcsolódó pénzáramlásait tartalmazza könyvelési nyilvántartás formájában. A hagyományos értelmezés szerint a *folyó fizetési mérleg* a reálgazdasági tranzakciókat (áru- és szolgáltatásexport és -import), a tőkebefektetések tulajdonlásához és a munkavállaláshoz kapcsolódó jövedelmeket, valamint a viszonzatlan folyó átutalásokat (nemzetközi segélyek, támogatások) foglalja magába. Az adott országhoz kapcsolódó nemzetközi tőke-, hitel- és pénzmozgásokat a *tőkemérleg* tartalmazza. A teljes fizetési mérlegben e két fő tényező szükségképpen kiegyenlíti egymást. 1993-tól a Nemzetközi Valutaalap (IMF) kezdeményezésére megváltozott, bonyolultabbá vált a nemzetközi fizetési mérleg szerkezete. E tanulmányban a nemzetközi fizetési mérleg *egyszerűbb* szerkezete szerepel.

Az elsődleges probléma a *külső egyensúlytalanság*. Annak csak egyik lehetséges tünete az állam eladósodottsága. A külső egyensúlytalanság adja meg igazán annak magyarázatát, hogy miből ered a fejletlenebb eurővezeti tagok folyamatos és tartós, az Európai Uniót destabilizáló strukturális problémája. Alessandrini és munkatársai szerint¹⁷² az eurózóna válsága nem csupán adósságválság, hanem külső egyensúlytalansági probléma. Az úgynevezett Feldstein–Horioka-rejtély¹⁷³ szerint a nyitott gazdaságok korlátlanul hozzáférnek a világ tőkepiacaihoz, így a hazai beruházások egyáltalán nem függenek a hazai megtakarításoktól. Ugyanakkor e hozzáférés mértékét a szuverén adós (állam) kockázati prémiuma és a nemzetközi befektetők kockázatvállalása is lényegesen befolyásolja.

További „rejtély”: miért válik évtizedes távlatban tartóssá a külső egyensúlytalanság, továbbá miért gazdasági válságnak kell helyreállítania a versenyképességi aszimmetriákat. Azaz miért nem érvényesül bármely fő közgazdasági elmélet által vallott folyó fizetési mérleg mechanizmus? Rugalmas árfolyamról az eurózónán belül nyilvánvalóan nem beszélhetünk. Az a folyó fizetési mérleg deficitje esetén a hazai valuta keresletének csökkenését eredményezné. Annak következtében leértékelődne a hazai valuta, következésképpen versenyképesebbé válna az export, majd javulna a külső egyensúly. Ám a deficittel küzdő ország devizataralékai csökkenésétől sem várható egyensúlyjavulás. Ez utóbbi is elvileg leértékelődéshez vagy csökkenő importfogyasztáshoz vezethetne. Ugyanakkor az egységes valutaövezetben önálló tagállami valuta hiányában értelmezhetetlen a tagállami devizataralék fogalma. De a túlfogyasztás következtében az érintett tagállamból kiáramló euró sem okoz árcsökkenést és így versenyképesség-javulást a deficitese országok esetében. A túlzott importfogyasztás végül a reálalkalmazkodás mechanizmusa révén az érintett gazdaság visszaeséséhez vezetett. Ám e kiigazodás is csak a globális likviditásbőség eltűnésével, azaz a Feldstein–Horioka-hatás megszűnésével következett be, nem pedig az eurózónán belüli túlkínálat kialakulása miatt.

A tartós egyensúlytalanságot „perverz” bérhatással lehet megmagyarázni, amely a *likviditásbőségből fakadó külső kölcsöntőke-beáramlásra* épül.¹⁷⁴ Ez alapján a külföldről beáramló hitelpénz felhajtja a keresletet a külfölddel nem versengő hazai szolgáltatások és az import iránt, ami a hazai szolgáltatások bérszínvonalát termelékenységjavulás nélkül is megemeli. Utóbbi pedig – szintén függetlenül a termelékenység alakulásától – az exportágazatok bérszínvonalát növelheti. Rögzített (leértékelhetetlen) valutaárfolyam-viszonyok között ez a reálköltségek emelkedéséhez, következésképpen versenyképesség-romláshoz vezet mind az exportpiacokon, mind az importtal szemben a hazai piacon. Az egységes valutaövezet rögzített belső árfolyamrendszerén keresztül jelentkező reálfelértékelődés e körülmények között a külső egyensúlyt romboló hatást fejthet ki. Amíg nem történik meg az úgynevezett *belső leértékelés* (nominális jövedelem- és bércsökkentés), addig tartósan fennmarad a folyó fizetési mérleg – esetleg növekvő – hiánya.

Többé-kevésbé mérhető az összefüggés a folyó fizetési mérleg és a nemzetközi ár- és bérköltségeket összehasonlíthatóvá tevő reálárfolyamok között. A folyó fizetési mérleg egyenlegének alakulását természetesen számos további tényező befolyásolja.

¹⁷² ALESSANDRINI et al. 2012.

¹⁷³ FELDSTEIN–HORIOKA 1980.

¹⁷⁴ Fordított Balassa–Samuelson-hatás. Lásd: JAKAB–KOVÁCS 2000, 144.

A külső egyensúlytalanság szembevetendő az egyes euróövezeti tagok 2009 előtti folyó-fizetésimérleg-egyenlegeinek, másrészt a német folyófizetésimérleg-egyenleg partnerországokkal szembeni bontásának áttekintésekor. A német gazdaság az euró bevezetése utáni időszakban szinte mindvégig a folyó fizetési mérleg többletével rendelkezett. A kevésbé fejlett mediterrán és kelet-európai tagállamoknak pedig egészen a legutóbbi pénzügyi és gazdasági krízisig folyófizetésimérleg-hiányuk volt Németországgal szemben is. A cserearány-mutató, továbbá a fogyasztói és termelői ár, valamint munkabérialapú reáleffektív árfolyamadatok alapján egyértelműen kirajzolódik: míg a német ár- és bérversenyképesség javult, az eurózóna perifériáján drágulás és a külkereskedelmi mérleg egyensúlyának a romlása volt a jelzett időszakban megfigyelhető.¹⁷⁵

Az egységes valuta (egyben a rögzített árfolyam) övezetében a fent vázolt folyamat következtében a kevésbé fejlett tagállamok felértékelődő reálbérei és termékei a folyó fizetési mérleg hiányát növelték. A nemzetközi hitelpiacok a tökemérlegen keresztül éveken keresztül képesek voltak ennek a hiánynak a finanszírozását fenntartani. Az egyensúlyt helyreállító klasszikus (árfolyamalapú) mechanizmusok e körülmények között nem működnek. A hitelcsatorna azonban egyszerre finanszírozta az egyensúlytalanságot, és halmozza a kockázatokat. A növekvő hitelkamat-kiadások egyre inkább megterhelik a folyó fizetési mérleget. A romló egyensúly korlátozza a belső felhasználás azon belül az import lehetőségeit. Egy-egy nemzetközi pénzpiaci válság pedig akár hirtelen és váratlanul megtöbbszörözheti a kockázati prémiumot, azaz a külföldi hitelre fizetendő kamatkiadásokat. Ennek eredményeképpen a kamatkiadások akár a GDP 15–20%-ára is ugorhatnak, közvetlen dekonjunkturális sokkot és esetleg fizetéseképtelenséget is okozva. Mindez a drasztikus átrendeződés a jövedelemfelhasználásban nem fordulhatna elő a vissza nem térítendő fiskális transzferek esetében, megfelelő koordinációs szabályok mellett. Lássuk tehát, hogy az eurózóna a jelenlegi állapotában milyen összetételű fiskális kockázatokat integrálna!

7.4. Fiskális unió mint aszimmetrikus kockázatközösség¹⁷⁶

A fiskális egyensúlytalanság kérdése a költségvetési fenntarthatóság elmélete felől közelíthető meg. A válság felerősítette a fiskális unió létrehozásának igényét.¹⁷⁷ A fenntarthatósági mutatók definícióját a szakirodalom a költségvetési korlát modelljéből vezeti le. A további eladósodás lehetősége a gazdasági növekedéstől, az adók és kiadások szintjétől, a piaci kamatoktól és a múltban addig felhalmozott adósságsszinttől függ.

Az euróövezet tagjainak többsége esetében a fiskális fegyelem iránti elkötelezettség – mint láthattuk – csak az eurócsatlakozásig tartott. A 2000-es évek kezdetén a legtöbb eurózóna- és EU-tagország prociklikus (azaz a konjunkturális ingadozást erősítő) fiskális politikát folytatott. Az pedig már a válságot megelőzően is jelentősen rontotta a fenntarthatósági mutatókat. Miután a válság lerontotta a növekedési rátákat, és megemelte a hitelkamatokat, természetesen romlottak az alapvető fiskális fenntarthatósági mutatók. Azonban 2012–2014 között mindössze néhány EU-tagállam állította vissza az államadósság hosszú

¹⁷⁵ Lásd: EU AMECO-adatbázis.

¹⁷⁶ Az alábbiakban KUTASI 2017 művére támaszkodtunk.

¹⁷⁷ A fenntarthatóság széles irodalmi háttérét BARRO 2008; BUITER–GRAFE 2002; BARNHILL–KOPITS 2003 és BLANCHARD 1990 művei foglalják össze.

távú fenntarthatóságát. A nemzetközi pénzügyi válság hatására átértékelődtek az országkockázati prémiumok. Mindezek következtében az államkötvények kamatai az euróövezeti tagállamok közötti korábbi konvergencia után jelentős mértékű divergenciába váltottak át. Amennyiben ebben az államháztartási környezetben hoznák létre a fiskális uniót, az euróövezeten belüli országsoport esetében is jelentős erkölcsi kockázattal jellemezhető közösség jönne létre.

Az elsődleges költségvetési egyenleg és a fenntarthatósági mutatók alakulása alapján a következők állapíthatók meg:

- Az euróövezeten belül egyrészt kifejezetten fegyelmezett, tartósan elsődleges többlettel¹⁷⁸ bíró tagállamok (Ausztria, Németország, Belgium, Hollandia, Észtország, Finnország, Luxemburg) találhatók, amelyeknek a fenntarthatósági mutatói általában megközelítik/elérik a hosszú távú finanszírozhatóságot jelző tartományt. Ám a többi tagállam alapvetően minimális elsődleges többlettel (Olaszország) vagy inkább elsődleges deficittel működik, következésképpen fiskális fenntarthatósági kockázatot gerjeszt a monetáris unióban.
- A fiskális fenntarthatóságra csak az euró bevezetése ösztönözte az országokat, a folyamatos tagság már sokkal kevésbé.
- A tagországok többségében prociklikus fiskális politika volt jellemző a 2000-es években, amely nem támogatta a későbbi fiskális fenntarthatóságot.
- 2009 és 2011 időszakában a negatív növekedés és a növekvő kockázati kamatprémium átmenetileg jelentősen rontotta a fenntarthatósági mutatókat. 2012 és 2014 között kevesen tettek eredményes korrekciókat.
- A válság felfedte: az euróövezet kezdeti kamatkonvergenciájának oka a globális tőkepiacok időszakos túlzott likviditása volt, illetve a hitelminősítők rossz kockázatbecslése.

Mindezek alapján tehát megállapíthatjuk, hogy *az eltérő fiskális fenntarthatósági képesség a fiskális unió esetén aszimmetrikus kockázati közösséget jelentene*. A fenntarthatósági divergencia a jövőbeni fiskális unió esetében erkölcsi kockázatot jelez előre. Ez pedig szigorúan gazdasági értelemben elriasztó lehet a fenntarthatóbb államháztartással bíró országok számára, érdektelenné téve őket a fiskális unió iránt.

A folyó fizetési mérleg egyensúlytalansága – mint már szerepelt – két csatornán keresztül érvényesült: az állami deficit és a magánszektor nemzetközi eladósodása révén. Hogyan jön létre tagállami túlkéréslet a gazdasági és monetáris unió rendszerében? Annak meghatározó tényezői a tagállami költségvetési politika deficit iránti hajlama, az adóverseny és a jóléti populizmus. E tényezőket kellene a fiskális uniónak valahogyan kezelnie. Ezt egyrészt koordinált szabályrendszer, például az adóunió formájában erősen harmonizált adórendszer révén vagy az állami szociális alapok föderális kezelésével, illetve a jövedelempolitika harmonizációjával lehet előmozdítani. A fogyasztói adók szabályozásában megtörtént a koordináció, ugyanakkor az uniós társaságiadóalap-számítás koordinációjának ügye nehezen halad előre. Továbbá kérdéses, hogy a tagállamok legfőbb jövedelmi eszközének

¹⁷⁸ Elsődleges költségvetési többlet (*primary budget surplus*) a kamatkiadások és kamatbevételek nélkül számított egyenleg, pozitív előjel esetén.

számító társadalombiztosítási és jövedelempolitikai területen mekkora politikai realitása lehet a szabályok harmonizációjának vagy az intézmények egységesítésének.

Másrészt az EU a kockázatközösség-jelleget erősítheti *euróövezeti kötvények* kibocsátásával. E kötvények – legalább részben – egyesítenék az euróövezeti tagállamok adósságállományát. E kötvények révén egyes országok adósságszolgálatainak finanszírozása részben más tagállamokra hárulna. Mindez jelentős erkölcsi kockázatot hordoz. Különösen, ha egyes tagállamok a fiskális kockázatközösséget egyfajta végső hitelezőnek tekintenék. Ugyanakkor a fiskális unió ilyen konstrukciója valóságos lehetőséget jelentene a csődből történő kimentésre. (Hasonló hatású uniós szintű intézményi lépések az EKB kötvényvásárlási programja vagy az Európai Stabilitási Mechanizmus alkalmazása révén már történtek. Ám azok nem jelentik a kimentés tilalma szerződéses elvének megszüntetését.)

A hitelpiaci csatorna teszi lehetővé a magánszektor számára a bérfelhajtó túlzott keresletet és a külső egyensúlytalanságot növelő importigény bővülését. Amennyiben egyes tagállamok tartósan folyófizetésimérleg-többletet, míg mások deficitet halmoznak fel, a többletet felhalmozó országok előbb-utóbb megtakarításaikból finanszírozzák a deficitese országokat a hitelcsatornán keresztül. Míg a „teljes” fiskális unió újraelosztása vissza nem térítendő támogatás volna, addig a hitelcsatornában előre kódolt a növekedési és felzárkózási probléma. A visszafizetés nem halasztható a végtelenségig. Így vagy a belső kereslet korlátozása s a hitelek visszafizetése történik, vagy adósságválság alakulhat ki az euróövezetben.

A többszintű kormányzás kiterjedhet a hitelpiac ellenőrzésére is. Ez a folyamat szintén beindult. Kezdetben a pénzügyi integráció piaci, szabályozási és ágazati folyamatainak keresztül, majd a bankunió keretében megvalósuló koordinált, közös bankfelügyeleti rendszer (felügyeleti unió) létrehozásával. Tovább lépési lehetőség a kockázatközösség megvalósítása, az egységes betétbiztosítási alap elindítása.

A koordinált jövedelempolitika és az országgkockázatokat egymáshoz közelítő fiskális szabályozás a hitelpiac konvergenciájához erősen kapcsolódna. Ám azok mérsékelt politikai realitása miatt nem várható rövid távon az integráció ilyen irányú mélyülése. Aláhúzást igényel: az egységes piac és az egységes valuta lehetetlenné teszi a közvetlen beavatkozást a magánszektor külföldi eladósodásának és az importigény alakulásának folyamatába. A pénzügyi konvergencia vegyes képet mutat a tagállami pénzügyi piacok mérete, koncentráltága, vállalat-összetétele, finanszírozási struktúrája tekintetében.¹⁷⁹

Az eddig lezajlott intézményi folyamatok bizakodásra és kétségekre egyaránt alapot nyújthatnak a fiskális unió realitása tekintetében. A fiskális unióhoz szükséges egyes intézmények és mechanizmusok részben kialakultak. A gazdasági válságok rákényszerítették a megszorult országokat, hogy egyes centralizációs/föderalizációs kérdésekben engedjenek. Ugyanakkor a fegyelmezett költségvetéssel és folyófizetésimérleg-többlettel rendelkező országok nem csak az integráció föderális irányba történő mélyítésének lehetőségét látják a folyamatokban. Annak veszélyét is mérlegelik, hogy a fiskális unió potyautas magatartáshoz vezetne a már túlzottan eladósodott országok részéről. Ahogyan az európai integráció kezdetétől nagyon erősen determinálta az integráció mélyülését és bővülését a politikai szempontú akarat, nagy valószínűséggel a fiskális unió realitását is elsősorban a politikai elkötelezettség fogja meghatározni.

¹⁷⁹ Lásd: HAAN–OOSTERLOO–SCHOENMAKER 2012.

7.5. Európai gazdasági kormányzás felé

Az európai integráció (illetve azon belül a gazdaság integráció) mélyülésével jelentős intézményi átalakulás valósult meg.

Az 1990-es évek elejéig a Gazdasági és Monetáris Unió megteremtéséről hozott döntést megelőzően a gazdasági integrációról folyó viták jellemzően politikákról, nem pedig módszerekről folytak. Ennek az időszaknak a fő jellemzői az alábbiak voltak:

- valamennyi tagország részt vett *valamennyi* (korlátozott) *közös politikában*;
- az *átruházási modell* dominált, viszonylag egyszerű intézményi konstrukció érvényesült;
- elsődleges közösségi funkció a *szabályalkotás*, nem pedig a szakpolitikai (gazdaság-politikai) döntések meghozatala volt.

A közösségi modell (illetve módszer) kiépítése és megszilárdítása lehetővé tette a közösségi kompetenciák kiszélesítését, az integráció mélyítését.

E folyamat kiemelkedő lépése volt az *egységes piac* kiépítésének programja. Az egységes piac koncepciója világos elveken alapult, ám megvalósítása és alkalmazása az eredetileg feltételezettnél nehezebbnek bizonyult. Egyrészt az egyes tagországokban (például a pénzügyi szolgáltatások tekintetében) meglehetősen eltérők a megközelítési módok és a szabályozási kultúrák. Másrészt esetenként lényeges különbségek mutatkoznak az egyes országok meghatározó érdekcsoportjainak preferenciái között. Végetetül Brüsszel több tekintetben bűnbakká, a jól szervezett lobbik támadásainak súlypontjává vált, ami gyengítette a közösségi szint legitimációját. Az átfogó szabályalkotást, a folyamatos szabályozást és a tagországok közösségi felügyeletét tartalmazó rendszer megvalósítása feszültségeket eredményezett.

A gazdasági integráció intézményi feltételeit tekintve is *lényeges változást hozott a Gazdasági és Monetáris Unió (GMU) kiépítésének folyamata*. Annak fő sajátosságai:

- „*Változó geometria*”. Szemben a Maastricht előtti unitárius szerkezettel, amelyben valamennyi tagországra azonos szabályok vonatkoztak, a GMU rendszerében lehetséges a többsebességű integráció; a konvergenciakritériumokat nem teljesítő tagországok tartósan kimaradnak az euróövezetből, ugyanakkor a kimaradási (*opt-out*) klauzula révén egyes tagállamok önállóan dönthetnek az egységes valutához történő csatlakozásról; az EU kibővülése után az eltérések a tagországok szélesebb körét érintik.¹⁸⁰
- *Különbféle kormányzási modellek, bonyolult intézményi feltételek*. A monetáris politika felelősségét a Maastrichti Szerződés az Európai Központi Bankra (EKB) ruházta, a fiskális politika – az uniós szinten meghatározott szabályok követésének – felelőssége továbbra is a tagországoké (a nemzeti kormányoké és parlamenteké) maradt. Azok kötelezettséget vállaltak a túlzott deficit elkerülésére és politikáik koordinálására más EU-tagországokkal, meghatározott felügyeleti eljárás intézményesítésével. Ugyanakkor az Európai Központi Bank létrehozása

¹⁸⁰ E lehetőségeket tovább szélesíti a megerősített együttműködés (*enhanced cooperation*) intézménye, amely a tagállamok szűkebb körének módot nyújt valamely területen az általánosnál szorosabb együttműködésre.

- eltávolodást jelent a közösségi modell alapkonstrukciójától, mivel nagy politikai felelősséggel ruházták fel e Bizottságtól független intézményt.
- *Diszkrecionális döntések.* Míg az egységes piac konstrukciójában az Unió fő funkciója a szabályalkotás, s a diszkrecionális (mérlegelést igénylő egyedi) döntéseket a tagállamok hozták meg, az Európai Központi Bank létrehozásával a helyzet alapvetően megváltozott: az EU belépett a diszkrecionális döntések területére. A gazdaságpolitikai koordináció pedig egyidejűleg a tagországok nemzeti politikáinak felügyeletét igényli.

A gazdasági integráció fejlődésével jelentősen változott annak intézményi jellege. Az uniós szabályalkotás egyre újabb területekre terjedt ki, s egyre inkább átfogóvá vált. Egyidejűleg a szabályalkotáson túl szükségessé vált a diszkrecionális döntésekre is kiterjedő folyamatos szabályozás, továbbá a tagországi politikák felügyeletének kiépítése. E szélesebb, az eredeti, korlátozott szabályalkotást jóval meghaladó tevékenység a *gazdasági kormányzás (economic governance)* fogalmával jellemezhető.

A gazdasági kormányzás *intézményi konstrukciói* tekintetében az alábbiak igényelnek kiemelés.

Wallace¹⁸¹ szerint az európai politikák kialakításának fő módszerei: a közösségi módszer; a szabályozási módszer; intenzív kormányzatok feletti módszer; a többszintű kormányzás (*multi-level governance*) módszere; illetve a politikák koordinációján és benchmarkingen alapuló módszer. Wallace tipológiája összekapcsolható Scharpf csoportosításával.¹⁸² Az idézett megközelítések szerint fontos gazdaságpolitikai területek, illetve a jóléti politikák kialakítása megmaradt a tagállamok hatáskörében. Az EU oldaláról a politikák formálása koordináció, illetve benchmarking, azaz „lágymódszerek”¹⁸³ révén lehetséges.

A gazdasági kormányzás alapvető intézményi konstrukcióit az Európai Unió keretei között az alábbiakban Sapir és munkatársai¹⁸⁴ tipológiájának felhasználásával jellemezzük. E konstrukciók az alábbiak:

- *Hatáskör-átruházás az EU-ra.* Egyes politikák teljes mértékben az EU-hoz tartoznak, azaz a döntés és a működtetés az Unió szintjén történik. (Kizárólagos, illetve megosztott kompetenciák.)
- *Kötelezettségvállalás.* Egyes politikák esetében a végső felelősség a tagországoké, ám azok kötelező megállapodást írtak alá, az EU ellenőrzi az adott tagországi politika gyakorlását, végül a tagországot szankciók sújtják, ha nem teljesíti a szabályokat.
- *Koordináció.* Egyrészt a makrogazdasági politika, másrészt egyes, a tagországok szintjén működtetett szektorális politikák – sokáig a viszonylag korlátozott – EU-koordinációs eljárás tárgyát képezik. E területeken – eltérően a kötelezettségvállalás esetétől – nincs végrehajtandó megállapodás. Az alkalmazott módszerek – multilaterális felügyelet, párbeszéd, benchmarking stb. – jelentősen befolyásolhatják a politikai döntéseket.

¹⁸¹ WALLACE 2000.

¹⁸² SCHARPF 1996.

¹⁸³ SCHOUT 2001.

¹⁸⁴ SAPIR et al. 2004.

- *Autonómia*. Számos szakpolitikában a tagállamok autonóm módon döntenek, azokat autonóm módon alkalmazzák. Mindez több tekintetben politikai versenynek is tekinthető (például az adópolitika területén).

A fentiek nagy fokú leegyszerűsítést tartalmaznak. Például a *koordináció* nagyon eltérő eseteket jelenthet:

- explicit irányelvek alapján multilaterális felügyelet alatt (pl. átfogó gazdaságpolitikai iránymutatás – *Broad Economic Policy Guideline*);
- kollektív szabályozás alapján, minősített többség révén elért megállapodás által (belső piaci szabályozás);
- permanens, informális párbeszéd magas szinten (például az euróövezet országai között);
- kölcsönös információk és vizsgálatok alapján (a nyílt, másként nyitott koordináció – OMC – révén).

A politikák *alkalmazása* pedig általában az Unió és a tagállamok hatóságai közötti koordináción nyugszik. Az EU-intézmények, azok apparátusa a tagállamok adminisztratív apparátusára támaszkodnak az implementáció során.

Az Európai Unió a gazdasági kormányzás területén igen *változatos funkciókat* teljesít: szabályalkotó, politikaalkotó, szabályozó vagy előmozdító szerepet tölthet be.

E rendszerben azonos uniós intézményi struktúra igen eltérő szerepeket játszhat. A kitűzött, nagy horderejű célok és a rendelkezésre álló korlátozott (például az uniós jogalkotás vagy a közös költségvetés keretében rendelkezésre álló) lehetőségek között jelentős ellentmondás feszül.

A gazdasági unió rendszerében – az integráció alacsonyabb lépcsőfokaihoz képest – megkerülhetetlenné válik a *makrogazdasági politikák koordinációja*. A mikrogazdasági integráció alapján egységesülő rendszer e lépcsőfoka – amely már az *egységes valutát* is magában foglalja – már nem viselheti el az egymástól lényegesen eltérő nemzeti gazdaságpolitikákat. Azok koordinációjának igénye a gazdasági unió definitív feltétele. A gazdasági unió *per definitionem* monetáris unió.

A *monetáris unió* a tagországok szuverenitását elsősorban a következőkben érinti:

- *az önálló nemzeti valuta és monetáris politika feladása* (átadása a tagállamoktól az Európai Központi Bankhoz) a szuverenitás rendkívül fontos elemeinek önkorlátozása, amelynek alapját a monetáris integrációból származó jelentős mikro- és makrogazdasági előnyök képezik (a piaci transzparencia növekedése, az árfolyamkockázat és az átváltási költségek kiiktatása, mindezek miatt a hatékonyság növekedése, a rendszer dezinflációs hatása, a likviditás bővítése, a külső sokkok csökkentése mint további makrogazdasági előnyök, s a mindezekből lehetséges tovaryűrűzések);
- ugyanakkor *a fiskális politika tagállami hatáskörben maradt, ám uniós szabályozás* (túlzottdeficit-eljárás, Stabilitási és Növekedési Egyezmény stb.) *tárgya is* (szabályalapú nemzeti fiskális politikák), mert a monetáris integráció után egy-egy tagország költségvetési politikájának következményei kihatnak a többi tagállamra is, paradox módon – összefüggésben az eddigi szabályozás hatástalanságával – a fiskális politika területén fennmaradt szuverenitás eredménye a *szuverén adósságválság* kialakulása egyes tagállamokban;

- a *gazdaságpolitika területén* a tagállamok eddig jóval kevésbé voltak hajlandók szuverenitásuk korlátozására, mint – az euróövezeten belül – a monetáris politika területén (a gazdaság-, illetve foglalkoztatáspolitikák összehangolása a Lisszaboni Szerződés szerint külön hatásköri kategóriát képez, amely a tagállamok közötti együttműködésen, közös iránymutatások megalkotásán és nemzeti érvényesítésén alapul);
- „*kétébességes*” *konstrukció*, ahol az euróövezet tagállamai, illetve az „eltéréssel rendelkező” tagállamok hatáskörátadása lényegileg eltérő, az Eurócsoport (Euro-group) országai esetében a monetáris politika a lehető legszorosabb keretben, kizárólagos uniós hatáskörben működik, ugyanakkor az Eurócsoport az euróövezet egészére jogalkotási lehetőséghez is jutott (pontosabban a Tanácsban ez esetben csak az euróövezeti tagállamokat képviselő miniszterek szavazhatnak);
- a *megegyezett együttműködés intézménye* pedig lehetőséget nyújt a tagállamok csoportjának valamely területen a szorosabb integrációra.

A legutóbbi *pénzügyi és gazdasági válság* meggyőzően bizonyította a tagállamok nagy fokú egymásrautaltságát. Az egész Európai Unióban, de különösképpen az egységes monetáris politikát folytató euróövezetben alapvető követelmény, hogy az egyes tagállamok felelős gazdaságpolitikát, azon belül költségvetési politikát folytassanak, ne fenyegetse a rendszer stabilitását.

Az euróövezet országainak szorosabb kölcsönös függősége és az egységes valutát használó tagállamok közötti továbbgyűrűző hatások lehetősége a költségvetési eljárások és gazdaságpolitikák fokozottabb összehangolását és erősebb felügyeletét igényli az euróövezet valamennyi tagállamában. A válság kettős tanulsággal szolgált: a nem megfelelő nemzeti költségvetési és gazdaságpolitika, pénzügyi felügyelet súlyos gazdasági és társadalmi nehézségeket okozhat; másfelől az euróövezet sem védett a nagy horderejű és destabilizáló hatású gazdasági és pénzügyi sokkok veszélyével szemben.

Egyrészt jelentős, *rövid távú válságkezelést* célzó intézkedések történtek. 2010-ben a tagállamok támogatását célzó ideiglenes mechanizmust hoztak létre, amelyet 2013-tól az *állandó Európai Stabilitási Mechanizmus (ESM)* váltott fel.¹⁸⁵ A Nemzetközi Valutaalappal szoros együttműködésben kidolgozott támogatási intézkedések feltétele a szigorú költségvetési konszolidáció és reformok megvalósítása.

Ugyanakkor egyidejűleg jelentős *átfogó (rendszerszintű) reformok igénye és lehetősége* teremtdőtt meg. Célként fogalmazódott meg a Gazdasági és Monetáris Unió új, „teljes” modellje (az úgynevezett GMU 2) kiépítésének az igénye.¹⁸⁶

Mindezek rendkívül jelentős változásokat jelentenek. A gazdasági kormányzás mechanizmusai, intézkedései jelentős részben az euróövezetre, annak tagállamaira irányulnak. Ugyanakkor a *konstrukció többsebességes: a legszorosabb integráció (s egyben a legnagyobb mértékű hatáskör-átruházás) a magövezetben* valósulhat meg. Az abban részt nem vevő tagállamok alacsonyabb integrációs fokozatban kapcsolódnak, s egyidejűleg esetükben a kompetenciaátruházás is mérsékeltebb.

¹⁸⁵ A jelzett intézkedések szükségessége a krízis természetére figyelemmel aligha vitatható. Ám azok egyúttal bizonyos mértékig intézményesítették a kimentés, a *bailout* korábban kizárt lehetőségét. Számos kritika fogalmazódott meg továbbá az EKB által folytatott mennyiségi ösztönzést illetően.

¹⁸⁶ Arról lásd részletesen a 9.2. alfejezetet.

Ugyanakkor a kormányközi megállapodásokon s a tagállamok önkéntes részvételén alapuló konstrukciók korlátai szembetűnők.¹⁸⁷ A tartós konstrukciók az *EU jogrend-szerében* igényelnének szabályozást, *beleértve az alapító szerződések megfelelő irányú módosításait* is.

A GMU gazdasági és intézményi struktúrájának kiteljesítéséhez, az európai gazdasági kormányzás teljes kiépítéséhez hosszabb távú intézkedésekről szükséges megállapodni. Azok részeként *a szuverenitás és szolidaritás nagyobb fokú megosztására, megerősített demokratikus felügyeletre lesz szükség*. A világ második legnagyobb gazdasága nem kezelhető kizárólag szabályokon alapuló együttműködés révén. A valódi gazdasági és monetáris unió a szuverenitás megosztásán és közös intézményeken alapuló rendszer kiépítését igényli. E közös intézmények többsége már létezik, és fokozatosan betöltheti ezt a feladatkört. A gyakorlatban a tagállamoknak saját nemzeti költségvetésük és gazdaságpolitikájuk egyes elemei tekintetében egyre nagyobb mértékben kell elfogadniuk a közös döntéshozatalt. A gazdasági konvergencia és pénzügyi integráció sikeres folyamatának lezárását követően lehetővé válna bizonyos fokú kockázatmegosztás a közszektorban. A szolidaritás erősítését egyidejűleg erőteljesebb demokratikus részvételnek és elszámoltathatóságnak szükséges kísérnie mind nemzeti, mind európai szinten. E szakaszos megközelítés azért szükséges, mert egyes nagyobb horderejű intézkedések a hatályos uniós jogi keret (a Szerződések) – kisebb vagy nagyobb mértékű – módosítását, valamint az euróvezeti tagállamok gazdasági konvergencia- és szabályozási harmonizáció terén történő jelentős előrehaladását teszik szükségessé.

Mindezek a szuverenitásátruházás eddigieknél magasabb fokát, egyúttal az adott ügyekben az európai szintű közös felelősség erősítését feltételezik. A szükséges politikai integráció alapelemei a megerősített demokratikus legitimáció, a beszámoltathatóság s az utólagos vizsgálódás lehetőségének intézményesítése.

8. Többsebességű Európa? Differenciált integráció versus átfogó reform

Az egykori Római Szerződés aláírásának 60. évfordulója 2017 márciusában egyúttal alkalmat nyújtott az európai integráció soron lévő feladatai és jövőbeni működési módja áttekintésére. Alapvető kérdések átgondolása volt megkerülhetetlen: A brexit után milyen változások előtt áll Európa a következő évtizedben? Az új technológiák társadalmat és munkahelyeket érintő hatásától kezdve egészen a globalizációval kapcsolatos kétségekig, a biztonsági aggályokig és a populizmus térnyeréséig. Nem meglepő módon az Európai Bizottság *Fehér könyvet* adott ki Európa jövőjéről.¹⁸⁸ Abban *öt forgatókönyvet* vázolt fel. Azok megmutathatják: milyen lehet az Európai Unió 2025-ben. Annak függvényében milyen döntések születnek az integráció jövőjét illető alapvető kérdésekben. (Az egyes forgatókönyveket a 4. táblázat foglalja össze.)

¹⁸⁷ Például az európai szemeszter nagymértékben megerősítette a gazdaságpolitikai koordinációt; a számos csomag, paktum, eljárás és jelentéstételi követelmény azonban elhomályosította annak logikáját és aláásta eredményességét.

¹⁸⁸ EC 2017a.

4. táblázat
Az öt forgatókönyv áttekintése szakpolitikai területenként

	Megy minden tovább	Csak az egységes piac	Aki többet akar, többet tesz	Kevesebbet hatékonyabban	Sokkal többet együtt
<i>Egységes piac és kereskedelem</i>	Az egységes piac – az energetikai és digitális ágazatokat is beleértve – megerősödik; a 27 tagú EU progresszív kereskedelmi megállapodásokra törekszik.	Az egységes áru- és tőkepiacot megerősítik; az előirások továbbra is elérnek egymástól; az emberek és a szolgáltatások szabad mozgása nem garantált teljes mértékben.	Mint a <i>Megy minden tovább</i> forgatókönyvben, az egységes piac megerősödik és a 27 tagú EU progresszív kereskedelmi megállapodásokra törekszik.	A közös előirások a minimumra korlátozódnak, az uniós szinten szabályozott területeken azonban a jogervényesítés megerősödik; a kereskedelemmel kizárólag uniós szinten foglalkoznak.	Az egységes piac a szabályok összehangolása, az előirások közelítése és a jogervényesítés fokozása révén megerősödik; a kereskedelemmel kizárólag uniós szinten foglalkoznak.
<i>Gazdasági és Monetáris Unió</i>	Fokozatosan javul az euróövezet működése.	Az euróövezeten belüli együttműködés korlátozott.	Mint a <i>Megy minden tovább</i> forgatókönyvben, kivéve azon országok csoportját, amelyek elmélyítik az együttműködést például az adózás és a szociális normák terén.	Lépéseket tesznek az euróövezet megszilárdítása és stabilításának biztosítása érdekében; a 27 tagú EU kevesebbet tesz a foglalkoztatási és szociálpolitika egyes részein.	Az öt elnök 2015. júniusi jelentésben foglalt elképzelés szerint megvalósul a gazdasági, pénzügyi és költségvetési unió.
<i>Schengen, migráció és biztonság</i>	Egyre jobban fókuszódik a külső határok igazgatása terén folytatott együttműködés; haladás a közös menekültügyi rendszer felé; jobb együttműködés biztonsági kérdésekben.	Nincs egységes migrációs politika vagy menekültügyi politika; a biztonságra vonatkozó szorosabb koordinációt kétoldaltan folytatják; a belső határellenőrzés szisztematikusabb.	Mint a <i>Megy minden tovább</i> forgatókönyvben, kivéve azon országok csoportját, amelyek elmélyítik az együttműködést például biztonsági és igazságügyi kérdésekben.	A határigazgatás, a menekültügyi politika és a terrorizmus elleni küzdelem terén szisztematikus az együttműködés.	Mint a <i>Kevesebbet hatékonyabban</i> forgatókönyvben; a határigazgatás, a menekültügyi politika és a terrorizmus elleni küzdelem terén szisztematikus az együttműködés.
<i>Külpolitika és védelem</i>	A külpolitikai kérdésekben egyre gyakrabban képviselnek egységes álláspontot; szorosabb védelmi együttműködés.	Egyes külpolitikai kérdésekkel egyre inkább kétoldaltú keretek között foglalkoznak; a védelmi együttműködés a jelenlegi helyzethez képest nem változik.	Mint a <i>Megy minden tovább</i> forgatókönyvben, kivéve azon országok csoportját, amelyek elmélyítik a védelmi együttműködést, és a hangsúlyt a katonai koordinációra és a közös felszerelésre helyezik.	Az EU egységes álláspontot képvisel valamennyi külpolitikai kérdésben; európai védelmi unió jön létre.	Mint a <i>Kevesebbet hatékonyabban</i> forgatókönyvben, az EU egységes álláspontot képvisel valamennyi külpolitikai kérdésben; európai védelmi unió jön létre.
<i>Uniók költségvetés</i>	Részben korszerűsített, a 27 tagú állam szintjén elfogadott reformprogram alapján.	Új hangsúlyok az egységes funkciók szükséges alapvető funkciók finanszírozása érdekében.	Mint a <i>Megy minden tovább</i> forgatókönyvben, néhány tagállam részére kiegészítő költségvetést biztosítanak azokra a területekre, amelyeknek többet kívánnak tenni.	Jelentősen átalakítva, hogy a 27 tagú EU szintjén elfogadott új prioritásokat szolgáltassa.	Jelentősen korszerűsítve és növelve, saját forrásokból történő finanszírozással; az euróövezet költségvetési stabilizációs funkciója működik.
<i>Teljesítési képesség</i>	Az eredményközpontú cselekvési program konkrét eredményeket hoz; a döntéshozatal továbbra is túl összetett a megértéshez; a teljesítési képesség nem mindig áll összhangban az elvárásokkal.	A döntéshozatal valószínűleg könnyebben megérthető, ám a közös fellelési képesség korlátozott; a közös agyalókra gyakran kell kétoldaltú megoldásokat találni.	Mint a <i>Megy minden tovább</i> forgatókönyvben, a 27 tagú EU szintjén az eredményközpontú cselekvési program eredményeket hoz; egyes csoportok bizonyos területeken együtt többet választanak meg; a döntéshozatal összetettebbé válik.	A feladatok kiemelten kezelésére vagy feladására vonatkozó kezdeti megállapodás kívánna sokkal teljesebbé tenni a döntéshozatal megértése könyvebbé válhat; az EU gyorsabban és határozottabban cselekszik ott, ahol nagyobb a szerepe.	A döntéshozatal gyorsabb, és az eredményesítés határozottabb minden területen; elszámoltathatósági kérdések merülnek fel azok számára, akik úgy érzik, hogy az EU túl sok hataskört vett el a tagállamoktól.

Forrás: EC 2017a

A felvázolt forgatókönyvek közül az *első* (*Minden megy tovább*) az eddig elindított reformok folytatását tartalmazza, e folyamat minden korlátjával és ellentmondásával egyidejűleg. A *második* (*Csakis az egységes piac*), illetve a *negyedik* (*Kevesebbet hatékonyabban*) csak meghatározott, kiválasztott szakpolitikai területeken nyújt módot az integráció mélyítésére. Minden további területen az együttműködés mérséklődése, valójában a dezintegráció volna a jellemző. *Igazi előrelépést valójában a harmadik* (*Aki többet akar, többet tesz*), illetve az *ötödik* (*Sokkal többet együtt*) forgatókönyv ígérhet. A Bizottság pozíciójából is adódóan mindeddig leginkább a legutóbbit szorgalmazta. A *Sokkal többet együtt* forgatókönyvben a tagállamok minden területen több hatáskört és erőforrást osztanak meg, és kiterjesztik a közös döntéshozatalt. A dokumentum azonban jelzi a veszélyt: e forgatókönyv esetében a tagországokban egyes társadalmi csoportok esetleg megkérdőjeleznék az integráció elmélyítését. Ezért – noha a dokumentum a felvázolt egyes scenáriók között nem foglal állást – nagyobb lehet a megvalósíthatósága az *Aki többet akar, többet tesz* forgatókönyvének. Ez utóbbi esetében a 27 tagú EU a mai módon halad tovább (azaz a *Minden megy tovább* forgatókönyv érvényesül). Ám az arra kész országok számára fennáll a lehetőség: meghatározott területeken (Gazdasági és Monetáris Unió, védelem, belső biztonság vagy szociális kérdések) további eredményeket érjenek el. Célirányos koalíciók jöhetnek létre a tagállamok között. Valójában a Gazdasági és Monetáris Unió fejlődésében az euró bevezetésétől fogva e változat működött. A differenciált integráció – azaz az integráció különböző szintjeit egyidejűleg magában foglaló rendszer – megvalósíthatóbb forgatókönyvnek tűnhet az egész Unió föderális irányú átalakításával szemben.¹⁸⁹

2017. március 6-án a nagy tagállamok (Németország, Franciaország, Olaszország és Spanyolország) versailles-i csúcstalálkozóján ugyanez a gondolat merült fel. François Hollande, akkor hivatalban lévő francia elnök differenciált együttműködéseknek nevezte a különböző kiterjedésű kooperációkat. A francia elnök szerint „néhány ország gyorsabban és messzebb haladhatna előre” olyan területeken, mint a védelmi politika, a Gazdasági és Monetáris Unió elmélyítése az eurózónában, az adóügyi és szociális harmonizáció. Nem a többiek kirekesztéséről lenne szó, vagy arról, hogy a többi állam ne fejezhethet ki ellenvéleményét. Angela Merkel német kancellár szerint is az európaiaknak venniük kell „a bátorságot elfogadni, hogy egyes országok gyorsabban haladnak, mint mások”, anélkül, hogy „a késedelmet szenvedettek előtt bezárnák” a lehetőségeket. Paolo Gentiloni akkori olasz miniszterelnök pedig az EU-n belüli különböző integrációs szintekről beszélt.

Mindezek a lehetőségek eddig sem voltak ismeretlenek. A szakirodalomban – mint az előzőekben azt részletesen tárgyaltuk – leginkább differenciált integrációnak nevezik azokat. (De eddig sem volt ismeretlen a „több sebesség” fogalma sem.)

A *Gazdasági és Monetáris Unió* rendszerében definíciószerűen lehetséges a *többsebességű integráció*. A konvergenciakritériumokat nem teljesítő tagállamok tartósan kimaradnak az euróövezetből, ugyanakkor a kimaradási (*opt-out*) klauzula révén az Egyesült Királyság és Dánia önállóan dönthettek az egységes valutához történő csatlakozásról.

A 2008 őszen kitört *pénzügyi és gazdasági válság* meggyőzően bizonyította a tagállamok nagy fokú egymásrautaltságát. Jelentős intézkedések történtek. 2010-ben a tagállamok támogatását célzó ideiglenes mechanizmust hoztak létre, amelyet 2013-tól az *állandó Európai*

¹⁸⁹ Jean-Claude Juncker, a Bizottság akkori elnöke 2017 őszen egyértelművé tette: kívánatosnak az euróövezet kiterjesztését s az EU27 teljes szélességében megvalósuló reformprogramot, azaz az ötödikként jelzett forgatókönyvet tekintené.

Stabilitási Mechanizmus (ESM) váltott fel. A válságkezelést szolgáló intézkedéseken túl rendszerszintű reformok is megkezdődtek. Például 2011 tavaszán elfogadták az Euró Plusz Paktumot is. E versenyképességi megállapodás keretében a részt vevő tagállamok kötelezettséget vállaltak kulcsfontosságú, nemzeti hatáskörbe tartozó területeken a gazdaságpolitikai koordináció magasabb szintre emelésére a versenyképesség növelése és a makrogazdasági stabilitás megőrzése érdekében. Az érintett tagállamok eddig tabunak tekintett területeken (például bérek, nyugdíjak, egészségügyi és szociális ellátórendszerek reformja, a társasági adóalap harmonizációja stb.) is együttműködnek.

Mindezek rendkívül jelentős változásokat jelentenek. A *konstrukció többsebességű: a legszorosabb integráció (s egyben a legnagyobb mértékű hatáskör-átruházás) a magövezetben* valósulhat meg. Az abban részt nem vevő tagállamok alacsonyabb integrációs fokozatban kapcsolódnak. Ugyanakkor egyes tagállamokban soha nem látott mértékben erősödtek fel az *euroskeptikus* törekvésekkel jellemezhető politikai erők.

A nagy magországok nem meglepő módon vetik fel a differenciált integráció lehetőségét. A brexit után is 27, igen differenciált helyzettel s eltérő preferenciákkal jellemezhető tagállam alkotja az Uniót. A többsebességű konstrukció nem igényli az alapszerződések módosítását. A 27 tagú EU egységes marad, miközben azok a tagállamok, amelyek többet szeretnének, lehetőséget kapnak együttműködésük elmélyítésére. A polgárok uniós jogai között – attól függően, hogy a szorosabb együttműködést választó, vagy az abból kimaradó tagállamok polgáiraíró van-e szó – eltérések alakulhatnak ki. A szorosabb integrációból kimaradó tagállamok fenntartásokat fogalmazhatnak meg. Ugyanakkor azokban az országokban, amelyek többet szeretnének elérni, csökkenhet az elvárások és az eredmények közötti távolság.

Egyes elemzők szerint a már létező és elvileg átmenetinek gondolt két sebesség helyett néhány vezető fejében potenciálisan állandóan elkülönülő, „fallal elválasztott” kétszintű struktúra jelenik meg. Jean Asselborn luxemburgi külügyminiszter egyértelműen a szolidaritás és az alapértékek kérdésével hozta összefüggésbe a kétsebességű Európáról folyó diskurzust. „A szolidaritás politikai kérdés, nem patetikus dolog. Ha ez nem működik többé, akkor nem leszünk többé egy közösség” – jelentette ki.

A differenciált (vagy többsebességű) integráció már ma is létező realitás. A jövőben szerepe akár bővíthet is. Nagymértékben összefügg azzal, hogy milyen mértékű integrációra vállalkoznak a tagállamok. Ha meghatározott területen valamennyien vállalják a mélyebb integrációt, akkor nem lesz szükség differenciált konstrukcióra. Ha pedig valamely területen eltér a tagállamok álláspontja e tekintetben, eltérő tagállami integrációs modellek alakulhatnak ki. Ez utóbbi esetében azonban nem jöhet létre zárt klub. A megerősített együttműködésnek nyitva kell állnia a többi tagállam számára is. Ez a döntő feltétele annak, hogy ne alakuljon ki első és másod- vagy esetleg harmadosztály az EU-tagságban.

A *Fehér könyv* nyilvánosságra hozatalát követő hónapokban az Európai Bizottság további vitaanyagokat tett közzé. Az egyes forgatókönyvek lehetséges következményeit az integrációs folyamat különböző területei tekintetében is részletesen bemutatták.

Az EU finanszírozásáról szóló vitaanyag¹⁹⁰ a lehetséges változatoknak a közös költségvetés működését érintő potenciális következményeit tekintette át.¹⁹¹

¹⁹⁰ EC 2017c.

¹⁹¹ Fontos megjegyezni: a forgatókönyvek közül az a kettő, amely a GMU működéséhez kapcsolódóan új elemeket tartalmaz, szoros összhangban van az Európai Bizottság által 2017. május 31-én publikált, a GMU jövőbeli fejlődésének lehetőségeit bemutató vitaanyaggal (EURÓPAI BIZOTTSÁG 2017b).

Az egyes forгатókönyvek főbb jellemzőit¹⁹² a fenti dokumentumban az 5. táblázat foglalja össze. Az egyes forгатókönyvek eltérők a közös költségvetés mérete és a kiadási oldal szerkezete tekintetében. Ugyanakkor a differenciált integráció erősítése, illetve a *Sokkal többet együtt* forгатókönyv megvalósítása esetében a közös költségvetés lényeges szerepet kaphat a Gazdasági és Monetáris Unió erősítésében és teljes kiépítésében. (Ezek a táblázatban szereplő 3., illetve 5. számú forгатókönyvek.) Ez utóbbi forгатókönyvek szorosan kapcsolódnak a GMU jövőbeli fejlődését tárgyaló bizottsági dokumentumhoz.¹⁹³

5. táblázat

A különböző forгатókönyvek lehetséges hatásai a közös költségvetés kiadásainak területeire

	1. forгатókönyv: Megy minden tovább	2. forгатókönyv: Kevesebbet együtt	3. forгатókönyv: Néhányan többet tesznek	4. forгатókönyv: Gyökeres átalakulás	5. forгатókönyv: Sokkal többet együtt
<i>Szakpolitikai prioritások</i>	A jelenlegi reform-program folytatása.	Elsősorban az egy-séges piachoz szükséges funk-ciók finanszírozása.	Az 1. forгатókönyv szerint; egyes tagállamok kiegészítő költségvetési forrásokat mozgósítanak azokon a területeken, ahol a nagyobb szerepvállalás mellett döntöttek.	A nagyon magas uniós hozzáadott értékű prioritások finanszírozása.	Sokkal nagyobb szerepvállalás a szakpolitikai területeken.
<i>Volumen</i>	Nagyjából változatlan.	Lényegesen kisebb.	Valamivel nagyobb.	Kisebb.	Lényegesen nagyobb.
<i>Versenyképesség</i>	Enyhén nagyobb részarány.	Az 1. forгатókönyv szerint, ám lényegesen kisebb összeggel.	Az 1. forгатókönyv szerint.	Nagyobb részarány.	Nagyobb részarány.
<i>Gazdasági, társadalmi és területi kohézió</i>	Kisebb részarány.	Alacsonyabb összeg.	Az 1. forгатókönyv szerint.	Kisebb részarány.	Magasabb összeg.
<i>Mezőgazdaság</i>	Kisebb részarány.	Alacsonyabb összeg.	Az 1. forгатókönyv szerint.	Kisebb részarány.	Magasabb összeg.
<i>Biztonság, védelem, migráció</i>	Nagyobb részarány.	Nincs finanszírozás.	Nagyobb részarány, amelyet részben az arra kész tagállamok fedeznek.	Lényegesen nagyobb részarány.	Lényegesen nagyobb részarány.
<i>Külső tevékenység</i>	Nagyobb részarány.	Alacsonyabb összeg.	Nagyobb részarány, amelyet részben az arra kész tagállamok fedeznek.	Lényegesen nagyobb részarány.	Lényegesen nagyobb részarány.
<i>Gazdasági és Monetáris Unió</i>			Az euróövezeti tagállamokra vonatkozó makrogazdasági stabilizációs funkció.		Makrogazdasági stabilizációs funkció és Európai Valutaalap.
<i>Bevételek</i>	A jelenlegi rendszer kedvezmények nélkül; más bevételi források vagy díjak finanszírozzák az EU költségvetését.	A jelenlegi rendszer kedvezmények nélkül.	Az 1. forгатókönyv szerint; emellett az új szakpolitikákat kizárólag a részt vevő tagállamok finanszírozzák.	Az 1. forгатókönyv egyszerűsített változata; új saját források.	A 4. forгатókönyvön túlmutató, mélyreható reform; az uniós költségvetés jelentős részét új saját forrásokból finanszírozzák.

Forrás: EC 2017

¹⁹² A vitaanyag forгатókönyvei nagyjából megfelelnek a *Fehér könyv* forгатókönyveinek, noha vannak kisebb eltérések a megnevezésükben.

¹⁹³ EC 2017b.

A differenciált integráció az euróövezeti tagállamokra vonatkozó makrogazdasági stabilizációs funkció kiépítését feltételezi, ugyanakkor az új szakpolitikákat ebben az esetben kizárólag a részt vevő tagállamok finanszírozzák. Ezzel szemben az integráció elmélyülése makrogazdasági stabilizációs funkció és az Európai Valutaalap kiépítését követeli meg az egész EU-ban. E mélyreható reform esetén az uniós költségvetés jelentős részét új saját forrásokból kellene finanszírozniuk a tagállamoknak.

9. Válság és a Gazdasági és Monetáris Unió 2.0

9.1. Válságkezelés és reform

A legutóbbi *pénzügyi és gazdasági válság* meggyőzően bizonyította a tagállamok nagy fokú egymásrautaltságát. Az egész Európai Unióban, de különösképpen az egységes monetáris politikát folytató euróövezetben alapvető követelmény, hogy az egyes tagállamok felelős gazdaságpolitikát, azon belül költségvetési politikát folytassanak, ne fenyegetse a rendszer stabilitását.

Az euróövezet országainak szorosabb kölcsönös függősége és a közös valutát használó országok közötti továbbgyűrűző hatások lehetősége a költségvetési eljárások és gazdaságpolitikák fokozottabb összehangolását és erősebb felügyeletét igényli az euróövezet valamennyi tagállamában. A válság kettős tanulsággal szolgált: egyrészt a nem megfelelő nemzeti költségvetési és gazdaságpolitika, pénzügyi felügyelet súlyos gazdasági és társadalmi nehézségeket okozhat; másrészt az euróövezet sem védett a nagy horderejű és destabilizáló hatású gazdasági és pénzügyi sokkok veszélyével szemben. Következésképpen az euróövezet egésze együttes költségvetési, gazdasági és szociális helyzetének szoros nyomon követése és elemzése szükséges. Azt figyelembe kell venni a nemzeti szakpolitikák kidolgozása során.

Egyrészt jelentős, *rövid távú válságkezelést* célzó intézkedések történtek. 2010-ben a tagállamok támogatását célzó ideiglenes mechanizmust hoztak létre, amelyet 2013-tól az *állandó Európai Stabilitási Mechanizmus (ESM)* váltott fel. A Nemzetközi Valutaalappal szoros együttműködésben kidolgozott támogatási intézkedések feltétele a szigorú költségvetési konszolidáció és reformok megvalósítása.

A *kiigazítás* bér- és árváltozásokat, fiskális konszolidációt és strukturális reformokat igényelt a versenyképesség növeléséhez. E lépések fájdalmas, az érintett országok lakosságát terhelő megszorításokkal járhatnak együtt.¹⁹⁴

Ugyanakkor egyidejűleg jelentős *átfogó (rendszerszintű) reformok igénye és lehetősége* teremtdőtt meg. A válság kitörése után elfogadott szabályozás – egyebek mellett – a nemzeti költségvetések szorosabb felügyeletét, könnyebben alkalmazható szankciókat, illetve a bajba jutott tagállamok megsegítését célzó új mechanizmusokat tartalmaz. A 2011-ben elfogadott, hat jogszabályból álló csomag megszigorította a Stabilitási és Növekedési Paktumot. Így például megkönnyítették a tagállamokkal szembeni szankciók alkalmazásának a lehetőségét.

¹⁹⁴ Azok hatásai azonban már érzékelhetők az érintett tagállamok makrogazdasági mutatói, nemzetközi versenyképessége, illetve pénzügyi megítélése tekintetében.

A gazdasági és pénzügyi válság nyomán a gazdaságkormányzási keret jelentősen megerősödött a hatos csomag, a kettes csomag és a gazdasági és monetáris unióbeli stabilitásról, koordinációról és kormányzatról szóló szerződés bevezetésének köszönhetően.¹⁹⁵ A megerősített költségvetési szabályok, valamint a közelmúltban létrehozott, a makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárás jelentősen elmélyítették és kiterjesztették az uniós fellépések alkalmazási körét és lehetséges hatékonyságát. (A GMU jelenlegi eszközeinek körét a 11. ábra foglalja össze.)



11. ábra

A GMU jelenlegi eszköztára

Forrás: Európai Bizottság

A gazdasági és pénzügyi válság időszakában jelentősen megerősödött a *gazdaságpolitikai koordináció* a GMU-n belül. A válságot megelőző egyensúlyhiányok, strukturális hiányosságok és a válság utóhatásainak leküzdése érdekében, valamint a beruházások élénkítése és a középtávú növekedési potenciál újjáépítése céljából ezek az uniós szintű közös szabályok, eljárások és intézmények központi szerepet játszanak. A válság idején számos kormányközi megállapodás született. Ezt a GMU 1.0 felépítésének hiányosságai magyarázzák. Ám például az ESM irányítási és döntéshozatali eljárásai – főként a kormányközi struktúra következtében – bonyolultak és hosszadalmasak. Középtávon (a második szakaszban) ezért annak irányítását teljes mértékben integrálni kellene az EU szerződéseibe.

¹⁹⁵ A gazdasági és monetáris unióbeli stabilitásról, koordinációról és kormányzatról szóló szerződés (TSCG) költségvetési részére „Költségvetési (Fiskális) Paktum”-ként is hivatkoznak.

Az *európai szemeszter* – amely a gazdaságpolitikák uniós szintű összehangolására 2011-ben bevezetett éves jelentéstételi és felügyeleti ciklus – nemzeti és uniós szinten egyaránt a reformok végrehajtásának fontos eszközévé vált.¹⁹⁶ A *makrogazdasági egyensúlyhiány* kezelésére szolgáló eljárás az európai szemeszterbe illeszkedik. Célja, hogy megelőzze az egyensúlyhiányt, illetve még kezelhetetlenné válása előtt kiigazítsa azt. Az eljárás kulcsfontosságú eszközzé vált az európai makrogazdasági felügyelet számára, többek között az ingatlanbuborékok megelőzése, valamint a versenyképesség csökkenésének, a magán- és államadósság növekedésének és a beruházások hiányának korai felismerése területén. Mindazonáltal a tagállamoknak még több előrelépést kellene tenniük az ország-specifikus ajánlások végrehajtása terén, mivel a végrehajtás eddig egyenlőtlen és gyakran csupán korlátozott mértékű volt.

2011 tavaszán elfogadták az Euró Plusz Paktumot (*Euro Plus Pact*) is. E versenyképességi megállapodás keretében a részt vevő tagállamok kötelezettséget vállaltak kulcsfontosságú, nemzeti hatáskörbe tartozó területeken a gazdaságpolitikai koordináció magasabb szintre emelésére a versenyképesség növelése és a makrogazdasági stabilitás megőrzése érdekében. Az érintett tagállamok eddig tabunak tekintett területeken (például bérek, nyugdíjak, egészségügyi és szociális ellátórendszerek reformja, a társasági adó-alap harmonizációja stb.) is együttműködnek. Az elfogadott további intézkedések, illetve az európai szemeszter keretében kialakuló koordináció *valódi uniós gazdasági kormányzás kiépülése irányába mutatnak*.

Ugyanakkor a kormányközi megállapodásokon, s a tagállamok önkéntes részvételén alapuló konstrukciók korlátai szembetűnők.¹⁹⁷ A tartós konstrukciók az EU jogrendszerében igényelnének szabályozást, beleértve az alapító szerződések megfelelő irányú módosításait is.

9.2. Rendszerszintű reform: GMU 2.0

A reformfolyamatok kereteit a „valódi” (másként „teljes”, illetve „mély”) *Gazdasági és Monetáris Unió* megteremtésének igénye képezi. Olli Rehn korábbi főbiztos 2012 nyarán hirdette meg – a Maastricht 1.0 bírálatának bázisán – a *Maastricht 2.0* kiépítésének az igényét. Az Európai Bizottság 2012. november 28-án tette közzé vitaindító dokumentumát (*blueprint*) „a valódi, szoros Gazdasági és Monetáris Unió” tervzetéről. Az elérendő célként megjelölt *teljes gazdasági unióban* fokozottabban összehangolnák a tagállamok valamennyi nagyobb gazdaságpolitikai (köztük költségvetési politikai) döntését, amelyeket európai szinten hagynának jóvá és felügyelnének. 2013. március 20-án hozták nyilvánosságra az Európai Bizottság közleményét *Towards a Deep and Genuine Economic and Monetary Union* címmel. E folyamatban némi megtorpanás után a következő mérőföldkő

¹⁹⁶ A makrogazdasági feltételrendszer elve szerint biztosítani kell, hogy az európai strukturális és beruházási alapokat a tagállamok szociális és gazdasági teljesítménye szempontjából kulcsfontosságúként azonosított reformok támogatására használják fel, és az európai strukturális és beruházási alapok hatékonyságát nem akadályozzák ingatag alapokon nyugvó makrogazdasági szakpolitikák.

¹⁹⁷ Például az európai szemeszter nagymértékben megerősítette a gazdaságpolitikai koordinációt; a számos csomag, paktum, eljárás és jelentéstételi követelmény azonban elhomályosította logikáját, és aláásta eredményességét.

„Az öt elnök¹⁹⁸ jelentése” volt 2015. június 22-én a GMU megerősítésének programjáról és ütemtervéről.

Az Európai Bizottság 2017 májusában a fentiekre alapozva közzétette vitaanyagát (*Reflection Paper*) a Gazdasági és Monetáris Unió elmélyítéséről. Majd 2017 decemberében konkrét javaslatokat terjesztett elő a GMU elmélyítésének kulcstényezőiről.

A GMU szorosabbra fűzésének nagyratörő, egyidejűleg pragmatikus tervei három szakaszban végrehajtandó, konkrét intézkedésekre irányuló javaslatokat tartalmaznak. Azok megvalósítása révén *2025-re lenne elérhető a „teljes” GMU víziója*. E jövőképben – a GMU szilárd és átlátható szerkezete biztosítása érdekében – a szabályok mellett az intézményeket kívánták a középpontba helyezni.

A három szakasz a következő:

Elmélyítés: a versenyképesség és a strukturális konvergencia fokozása, felelős nemzeti és euróövezeti költségvetési politikák előmozdítása, a pénzügyi unió megvalósítása, valamint a demokratikus elszámoltathatóság javítása a meglévő eszközök és a hatályos szerződések felhasználásával.

„*A GMU megvalósítása*”: alapvető konkrét intézkedések elfogadása a GMU gazdasági és intézményi felépítésének befejezéséhez. Ezután az euróövezeti tagállamok megújított, felfelé irányuló konvergenciájára vonatkozó referenciaértékek alapján, elmozdulva az új növekedési kilátásokkal kapcsolatos közép- és hosszú távú elképzelések irányába, mélyrehatóbb reformokat szükséges végrehajtani. A fő cél a kötelező (strukturális) konvergenciafolyamat előmozdítása. A közösen megállapított konvergenciamutatók irányában tett jelentős előrehaladás – elérésüket követően a betartásuk – minden tagállam esetében feltétele lenne az euróövezet sokkelenyelő mechanizmusában történő részvételnek.

Végző szakasz (legkésőbb 2025-ig): valamennyi tervezett lépés teljes megvalósítása után a „valódi, szoros” GMU elérése.

Az Európai Bizottság által az „*elmélyítés*” szakasza tekintetében ajánlott intézkedéscsomag része a demokratikus párbeszéd elmélyítését és a gazdasági kormányzás továbbfejlesztését célzó „európai szemeszter”¹⁹⁹ felülvizsgálata; a nemzeti versenyképességi testületek életre hívása; a tanácsadó funkciót betöltő Európai Költségvetési Tanács létrehozása. A kitűzött célok közé tartozik az euróövezet egységesebb képviselete a nemzetközi pénzügyi intézményekben. Meghatározták továbbá a bankunió kiteljesítéséhez szükséges lépéseket, közöttük az európai betétbiztosítási rendszer kialakítását és a bankrendszerrel összefüggő kockázatok további csökkentését célzó egyéb intézkedéseket. Az euróövezetbeli bankok és államháztartások még mindig szorosan kapcsolódnak egymáshoz. Nagy jelentőségű a rendszerszintű banki kockázatok további csökkentése és az egyenlő versenyfeltételek megteremtése, továbbá a bankok és az államadósságok közötti negatív visszacsatolási spirál korlátok közé szorítása. A bankunió kiteljesítése mellett kulcsfontosságú cél a tőkepiaci unió kiépítése is. A tervezett intézkedések az euróövezet tagállamaira alkalmazandók. A GMU szorosabbra fűzésének folyamata azonban valamennyi uniós tagállam előtt nyitva áll.

¹⁹⁸ Az Európai Bizottság, az Európai Tanács, az Eurócsoport, az Európai Központi Bank (ECB), illetve az Európai Parlament elnökei.

¹⁹⁹ Az euróövezeti dimenzió fokozott figyelembevételére érdekében az övezet egészére vonatkozó vitákra és ajánlásokra a folyamat elején, az országspecifikus egyeztetéseket megelőzően kerül sor, hogy minden tagállam egységesen kezelhesse a közös kihívásokat.

A GMU gazdasági és intézményi struktúrájának kiteljesítéséhez a második szakaszban (*megvalósítás*) jóval hosszabb távú intézkedésekről kell megállapodni. Ennek részeként a szuverenitás és szolidaritás nagyobb fokú megosztására, megerősített demokratikus felügyeletre lesz szükség. A világ második legnagyobb gazdasága nem kezelhető kizárólag szabályokon alapuló együttműködés révén. Ahhoz, hogy az euróövezet fokozatosan a valódi Gazdasági és Monetáris Unió irányába fejlődhessen, a nemzeti gazdaságpolitikai döntéshozatalra vonatkozó szabályok és iránymutatások rendszerétől olyan rendszer felé kell elmozdulnia, amely a szuverenitás megosztásán és közös intézményeken alapul. E közös intézmények többsége már létezik, és fokozatosan betöltheti ezt a feladatkört. A gyakorlatban a tagállamoknak saját nemzeti költségvetésük és gazdaságpolitikájuk egyes elemei tekintetében egyre nagyobb mértékben kell elfogadniuk a közös döntéshozatalt. A gazdasági konvergencia és pénzügyi integráció sikeres folyamatának lezárását követően lehetővé válna bizonyos fokú kockázatmegosztás a közszektorban. Azt egyidejűleg erőteljesebb demokratikus részvételnek és elszámoltathatóságnak szükséges kísérnie mind nemzeti, mind európai szinten. E szakaszos megközelítés azért szükséges, mert egyes nagyobb horderejű intézkedések a hatályos uniós jogi keret (a Szerződések) – kisebb vagy nagyobb mértékű – módosítását, valamint az euróövezeti tagállamok gazdasági konvergencia- és szabályozási harmonizáció terén történő jelentős előrehaladását teszik szükségessé.

Az ambiciózus reformprogram *fő céljai* az alábbiak:

Valódi gazdasági unió: az egyes nemzetgazdaságok prosperitást biztosító struktúrájának kialakítása a monetáris unión belül. A valódi gazdasági unió alappillérei a versenyképességi hatóságok európai rendszerének²⁰⁰ létrehozása; a makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárás szigorúbb végrehajtása; a foglalkoztatás és a szociális teljesítmény középpontba helyezése, továbbá a gazdaságpolitikák szorosabb összehangolása a módosított európai szemeszter keretében. Középtávon – magas szinten meghatározott – közös mutatók alapján erős kötelezettségeken alapuló konvergenciafolyamat előmozdítása a cél az euróövezet egészében.

Pénzügyi unió: a pénzügyi stabilitás kockázatainak korlátozása és a kockázatmegosztás a magánszektorral garantálja az egységes valuta stabilitását. Az egységes felügyeleti mechanizmus kialakítására vonatkozó célt már teljesítették. Az Egységes Szanálási Mechanizmusról és a kapcsolódó Egységes Szanálási Alapról megállapodás született. Az egységes szanálási mechanizmus az életképtelen pénzügyi intézmények hatékony és eredményes szanálására szolgáló rendszer. A mechanizmus a központi szanálási hatóságból (az *Egységes Szanálási Testületből*) és az *Egységes Szanálási Alapból* áll. Az Alapot teljes egészében az európai bankszektor finanszírozza, és bankcsődök esetén vehető igénybe.

Az *elmélyítés* szakaszában kerülhet sor az európai betétbiztosítási rendszer (EDIS) létrehozására a nemzeti betétbiztosítási rendszerek európai szintű viszontbiztosítási rendszereként. Kulcsfontosságú prioritás továbbá a tőkepiaci unió. Annak célja a vállalkozások számára diverzifikálta finanszírozási források megteremtése, illetve a kötvény-

²⁰⁰ A versenyképességet érintő tényezők (például a bér- és szociális rendszer) esetében a nemzeti preferenciák és a jogi hagyományok eltérők. Célszerű a független szakpolitikai szakértelmet nemzeti szinten koncentrálni, az EU és a tagállamok közötti politikai párbeszédet megerősíteni. A nemzeti versenyképességi hatóságoknak demokratikusan elszámoltathatónak és függetlennek kell lenniük. A nemzeti szereplők (például a szociális partnerek) minden tagállamban továbbra is eredeti szerepüket töltik be, ám a bértárgyalások során iránymutatásként használnák a hatóságok véleményét.

és a részvénytőkepiacok integrálása révén a határokon átnyúló kockázatmegosztás megerősítése.²⁰¹ Merész elképzelés az amerikai kincstári kötvényekhez hasonló közös (európai) biztonságos eszközök létrehozása. (A pénzügyi unió kiteljesítésének fő elemeit a 12. ábra foglalja össze.)

A kockázatok csökkentése és a bankok ellenállóképesebbé tétele	
2016. novemberi csomag Az egységes banki szabálykönyv megerősítése további kockázatsökkentő intézkedésekkel	✓ elkészült ▶ tárgyalás alatt az Európai Parlamentnél/ a Tanácsnál
A nem teljesítő hitelekre vonatkozó stratégia kidolgozása négy kulcsfontosságú szakpolitikai terület mentén: i. felügyelet, ii. másodlagos piacok, iii. strukturális kérdések (ezen belül fizetési képesség), iv. a bankrendszer szerkezetátalakítása	▶ a stratégiáról a kötelezettségvállalások alapján az Ecofin-Tanács 2017. júniusi ülésén várható megállapodás
A bankunió három pillérének kiteljesítése	
Egységes Felügyeleti Mechanizmus	✓ teljes mértékben működik
Egységes Szanálási Mechanizmus Egységes Szanálási Testület + Egységes Szanálási Alap közös felhasználásúvá tétele 2025-ben	✓ az Egységes Szanálási Testület létrejött ▶ az Egységes Szanálási Mechanizmus költségvetési védőhálóját még létre kell hozni
Egységes betétbiztosítási rendszer	▶ jelenleg tárgyalás alatt az Európai Parlamentnél/ a Tanácsnál
A tőkepiaci unió megvalósítása	
A tőkepiaci integráció előmozdítására és 2019-ig teljes körű tőkepiaci unió kialakítására irányuló cselekvési terv végrehajtása és felülvizsgálata	▶ folyamatban
Az európai felügyeleti hatóságok felülvizsgálata – az egységes európai tőkepiaci felügyelet létrehozásának első lépései	▶ folyamatban
A bankunió és a tőkepiaci unió túl	
A banki mérlegek diverzifikációjának előmozdítása, például államkötvény-fedezeti értékpapírokkal	▶ értékelés alatt

12. ábra

A pénzügyi unió kiteljesítésének elemei

Forrás: Európai Bizottság

Költségvetési (fiskális) unió: a költségvetés fenntarthatóságát és a költségvetési stabilizációt egyaránt biztosítja. A fenntarthatatlan költségvetési politikák nemcsak az árstabilitást, hanem a pénzügyi stabilitást is veszélyeztetnék. Az *elmélyítés* időszakában Európai Költségvetési Tanács létrehozását tervezik, tanácsadó, egyúttal a már létező nemzeti költségvetési tanácsokat kiegészítő és koordináló funkcióval. Célja többek között európai szintű, független értékelés készítése: a nemzeti költségvetések milyen mértékben teljesítik az uniós költségvetési irányítási keretben meghatározott gazdasági célkitűzéseket. Hosszú távon

²⁰¹ A tőkepiaci unió lényege a vállalati (főként kis- és középvállalatok) finanszírozási struktúra átalakítása. Jelenleg a finanszírozás szinte teljes egésze a bankrendszeren keresztül történik, a kockázati tőkebefektetések pedig elhanyagolhatók. Ehelyett sokkal rugalmasabb, több pilléren nyugvó finanszírozási rendszerre van szükség.

azonban közös makrogazdasági stabilizációs funkciót²⁰² kívánnak kifejleszteni a nemzeti szinten nem megoldható zavarok kezelése érdekében. Annak révén enyhíthetők volnának a nagy makrogazdasági sokkok hatásai, növelhető lenne a GMU egészének ellenálló képessége. (Az euróövezeti kincstár és az európai valutaalap lehetséges kulcsfontosságú funkcióit a 13. ábra jelzi.)



Félkövérrrel: a jelenlegi struktúrában meglévő tevékenységek

13. ábra

Az euróövezeti kincstár és az európai valutaalap lehetséges kulcsfontosságú funkciói

Forrás: Európai Bizottság

Politikai unió: demokratikus elszámoltathatóság, legitimáció, az intézményi keretek megerősítése. Az EU, illetve az euróövezet szintjén történő növekvő felelősségvállalás, integráció növeli a tagállamok közötti kölcsönös függőséget. Mindez egyúttal a hatáskörök hatékonyabb megosztását és fokozottabb átláthatóságot igényel. Az országspecifikus ajánlások, a nemzeti reformprogramok és az éves növekedési jelentéssel összefüggésben nemzeti és európai szinten egyaránt szélesebb körű parlamenti részvétel és ellenőrzés szükséges. Az Eurócsoport szerepének megerősítése sem nélkülözhető. A tényleges demokratikus legitimitás és elszámoltathatóság alapvető fontosságú az elkötelezettség megerősítéséhez a GMU elmélyítésének során. A tervezett kezdeményezések a szuverenitás nagyobb fokú összevonását foglalják magukban. A jövőben létrehozni kívánt euróövezeti kincstár is közös döntéshozatali fórumként működhet.

Mindezek révén egyfelől az egyre inkább globalizálódó világban innováció- és versenyképes, sikeres gazdaságok, illetve egyidejűleg nagy fokú társadalmi kohézió elérése szükséges. A megújuló konvergenciafolyamat középpontjában a korábbinál hatékonyabb

²⁰² Például az euróövezet közös költségvetése esetében, amelyben rövidebb távon deficit is lehetséges, ugyanakkor középtávon nem tartalmazna a tagállamok közötti újraelosztást.

munkaerőpiac és szociális teljesítmény, a növekvő alkalmazkodó- és versenyképesség állhat. A cél az európai gazdaság visszatérése az erős, fenntartható és társadalmilag kiegyensúlyozott (inkluzív) növekedés, valamint a munkahelyteremtés irányába vezető újtára. (A lehetséges ütemtervet a Gazdasági és Monetáris Unió 2025-ig történő kiteljesítése irányában a 14. ábra foglalja össze.)

IDŐSZAK 2017–2019	
PÉNZÜGYI UNIÓ	GAZDASÁGI ÉS KÖLTSÉGVETÉSI UNIÓ
BANKUNIÓ ÉS TŐKEPIACI UNIÓ ✓ A pénzügyi szektort érintő, további kockázatsökkentési intézkedések végrehajtása ✓ Stratégia a nem teljesítő hitelek csökkentésére ✓ Közös védőháló létrehozása az Egységes Szanálási Alap számára ✓ Megállapodás az európai betétbiztosítási rendszerről ✓ A tőkepiaci unióról szóló kezdeményezések véglegesítése ✓ Az európai felügyeleti hatóságok felülvizsgálata – első lépések egy egységes európai tőkepiaci felügyeleti hatóság létrehozása felé ✓ Haladás államkötvény fedezetű értékpapírok bevezetése felé az euróövezet számára	GAZDASÁGI ÉS TÁRSADALMI KONVERGENCIA ✓ A gazdaságpolitikai koordináció európai szemeszterének megerősítése ✓ Több technikai segítségnyújtás ✓ Konvergenciastandardok kidolgozása AZ ÚJ UNIÓS TÖBBÉVES PÉNZÜGYI KERET ELKÉSZÍTÉSE ✓ Erősebb fókuszálás a reformok támogatására és szorosabb kapcsolódás az euróövezet prioritásaihoz KÖLTSÉGVETÉSI STABILIZÁCIÓS FUNKCIÓ ✓ Vita a költségvetési stabilizációs funkció létrehozásáról
DEMOKRATIKUS ELSZÁMOLTATHATÓSÁG ÉS EREDMÉNYES KORMÁNYZÁS	
✓ Megerősített és formalizáltabb párbeszéd az Európai Parlamenttel ✓ Haladás az euróövezet erősebb külső képviselete felé ✓ Javaslat a költségvetési paktum integrálására az uniós jogi keretbe	
IDŐSZAK 2020–2025	
PÉNZÜGYI UNIÓ	GAZDASÁGI ÉS KÖLTSÉGVETÉSI UNIÓ
A TŐKEPIACI UNIÓRA IRÁNYULÓ KEZDEMÉNYEZÉSEK FOLYAMATOS VÉGREHAJTÁSA	GAZDASÁGI ÉS TÁRSADALMI KONVERGENCIA ✓ Új konvergenciastandardok és kapcsolat a központi stabilizációs funkcióval
AZ EURÓPAI BETÉTBIZTOSÍTÁSI RENDSZER KIÉPÍTÉSE	KÖZPONTI STABILIZÁCIÓS FUNKCIÓ ✓ Döntés a műveletek tervezéséről, végrehajtásuk előkészítéséről és megkezdéséről
ÁTMENET AZ EURÓPAI BIZTONSÁGOS ESZKÖZ KIBOCSÁTÁSA FELÉ	AZ ÚJ UNIÓS TÖBBÉVES PÉNZÜGYI KERET VÉGREHAJTÁSA ✓ Erősebb fókuszálás a reformszötnökre
AZ ÁLLAMPAPÍR-KITETTSÉG SZABÁLYOZÁSI KEZELÉSÉT ÉRINTŐ MÓDOSÍTÁSOK	A STABILITÁSI ÉS NÖVEKEDÉSI PAKTUM SZABÁLYAINAK EGYSZERŰSÍTÉSE
DEMOKRATIKUS ELSZÁMOLTATHATÓSÁG ÉS EREDMÉNYES KORMÁNYZÁS	
✓ Teljes munkaidős, állandó elnök az eurócsoport számára ✓ Az eurócsoport hivatalos tanácsi formáció ✓ Az euróövezet teljes mértékben egységes képviselete ✓ A fennmaradó kormányközi megállapodások integrálása az uniós jogi keretbe ✓ Euróövezeti kincstár létrehozása ✓ Európai valutaalap létrehozása	

14. ábra

Lehetséges ütemterv a Gazdasági és Monetáris Unió 2025-ig történő kiteljesítése irányában

Forrás: Európai Bizottság

9.3. Választ igénylő kérdések

A felvázolt konstrukció fő vonala impresszív és ígéretes. Ugyanakkor a koncepció fontos részletei mindeddig tisztázatlanok. Aláhúзва e még mindeddig hiányzó elemek jelentőségét, végiggondolást igényelnek az alábbi kérdések.

- *Hogyan mozdítható előre a strukturális konvergencia?* A koncepció központi eleme a mindeddig elhanyagolt strukturális konvergencia. Annak tartalma, illetve az arra hatást gyakorló tényezők hatásmechanizmusa mindeddig tisztázatlan. A strukturális konvergencia kritériumainak meghatározása, a kötelező konvergenciafolyamat nyomon követése csak az előbbiekből bázisán lehetséges. Alapvető igény a *gazdasági reziliencia* megerősítése, a reziliens struktúrák irányában történő konvergencia. A gazdasági reziliencia a gazdaság rugalmassága, illetve sokkokkal szembeni ellenálló képessége. Valamely ország, illetve integráció sokk elkerülésére, az azzal szemben történő ellenállás, illetve a recesszió után a potenciális kibocsátás szintjére történő helyreállítás iránti képessége. A reziliens gazdasági struktúrák irányában történő konvergencia *három fő eleme*: a gazdaság sokkokkal szembeni sebezhetőségének a csökkenése, növekvő sokkabszorpciós kapacitás és a sokkokból történő gyorsabb helyreállítás képessége. E jellemzők az európai gazdaság, illetve általánosságban a monetáris unió zavartalan működésének feltételei.
- *Megvalósítható-e a hatékony gazdaságpolitikai koordináció* a jelenlegi körülmények között? A Maastrichti Szerződés óta eltelt közel negyed évszázad során eddig nem történt áttörés a gazdaságpolitikai koordináció rendszerében. Egyes tagállamok, illetve azok egyes csoportjainak eltérő érdekei jelentős nehézségeket támasztanak az új mechanizmusok megvalósításában, az erőteljesebb integráció alapszerződésekben történő intézményesítésében.
- *Lehetséges-e a fiskális unió?* Illetve: *fiskális fegyelem versus fiskális szolidaritás*? A fiskális fegyelem eddigi, szabályalapú rendszere nem bizonyult működőképesnek. A fiskális federalizmus igénye jelenleg még lehetőségként sem merülhet fel. Lényeges kérdés, hogy megteremthető-e a fiskális fegyelem fiskális szolidaritás nélkül. Éppen így alapvető kérdés, hogyan teremthető meg e feltételek között stabilizációs funkció az euróövezetben. Megteremthető-e az euróövezeti tagállamok között az érdemi mértékű kockázatmegosztás?
- *Erősödő többsebességű konstrukció?* A 28 tagállam eltérő érdekei és megközelítései, a szabályok – a kormányközi megállapodások széles köre miatti – már jelenleg is nagy fokú heterogenitása nyomán kérdéses a GMU 2.0 tervezett konstrukciója valamennyi tagállam által történő elfogadása. Minthogy a tervezett reformok kardinalis eleme a szabályok alapszerződésekben történő rögzítése, az euróövezet kemény magja esetleg külön szerződésben szabályozhatja a GMU 2.0 lényeges elemeit. Erősödhet továbbá az euróövezet szabályozási és intézményes elkülönülése a további tagállamoktól. Egyes olvasatokban egészen radikális intézményi különbségek is kialakulhatnak.²⁰³

²⁰³ Például 2015 júniusában Sigmar Gabriel német és Emmanuel Macron francia gazdasági miniszterek egyebek mellett *önálló* euróövezeti kormány, parlament, illetve pénzügyminiszteri tiszttség lehetőségére utaltak közös cikkükben.

- *Hatékony politikai unió: európai szuperállam?* A jelzett tényezőkre figyelemmel felmerülhet valamiféle európai szuperállam irányába történő fejlődés lehetősége. Noha az azzal szemben ható tényezők is jelentősek, a teljes és valódi GMU kiépítésének igénye erősítheti az euróövezeti tagállamok (különösen azok kemény magja) egyes szuverenitáselemeinek további összpontosítását, a szuverenitás együttes, hatékonyabb gyakorlásának igényét. Ha az európai szuperállam lehetősége túl radikális igénynek is tűnik, a GMU jelzett fejlődési irányainak kibontakozása nyomán az *európai integráció meghatározó színterévé az euróövezet, s különösen annak magtérsege válik*. A többi tagállam jelentősége és befolyása pedig jelentősen mérséklődhet. A fejlett tagállamok e több sebességgel jellemezhető rendszerben képesek lehetnek saját érdekeiket szolgáló konstrukciók érvényesítésére.²⁰⁴ Ám az *eurórendszerből tartósan kimaradó perifériaállamok egyúttal az európai konvergenciamechanizmusból is kiszorulhatnak*.

A teljes gazdasági unió, az európai gazdasági kormányzás kiépülése valódi esélyt kínál az európai gazdaság problémáinak megoldására, egyúttal a teljes európai integrációs folyamat dinamizálására. Mindennek előfeltétele a hatáskörök újraszabályozása, s ahol szükséges, az érintett tagállamok érdekein és önálló döntésén alapuló további szuverenitás-transzfer. Arról természetesen az egyes tagországok eltérően is vélekedhetnek. Ám a *globalizáció körülményei között az európai magövezetből történő kimaradás szükségképpen a perifériára szorulás veszélyét hordozza*.

Irodalomjegyzék

- ACHARYA, V. V. – SCHNABL, Ph. – DRECHSLER, I. (2011): A Pyrrhic Victory? Bank Bailouts and Sovereign Credit Risk. *NBER Working Paper*, No. 17136. DOI: <https://doi.org/10.3386/w17136>
- ALESINA, A. – ARDAGNA, S. – GALASSO, V. (2008): The Euro and Structural Reforms. *NBER Working Paper*, No. 14479.
- ALESSANDRINI, P. – FRATIANNI, M. – HUGHES HALLETT, A. – PRESBITERO, A. F. (2012): External Imbalances and Financial Fragility in the Euro Area. *MoFiR Working Paper*, No. 66. DOI: <https://doi.org/10.2139/ssrn.2055468>
- BARNHILL, T. M. – KOPITS, G. (2003): Assessing Fiscal Sustainability under Uncertainty. *IMF Working Papers*, No. 79. DOI: <https://doi.org/10.5089/9781451850222.001>
- BARRO, R. J. (2008): *Macroeconomics: A Modern Approach*. Mason (OH), Thomson South-Western.
- BECK, U. – GRANDE, E. (2007): *Cosmopolitan Europe*. Cambridge, Polity Press.
- BENCZES I. (2018): Az euróövezet válságrendezése a liberális kormányköziség elméletének értelmezésében. *Közgazdasági Szemle*, 65. évf. 9. sz. 923–948.
- BLANCHARD, O. J. (1990): Suggestions for a New Set of Fiscal Indicators. *OECD Working Papers*, No. 79. Paris, OECD.
- BLANCHARD, O. – GIAVAZZI, F. (2002): Current Account Deficits in the Euro Area – The End of the Feldstein Horioka Puzzle? *Brooking Papers on Economic Activity*, Vol. 33, No. 2. 147–210.

²⁰⁴ Ugyanakkor, ha a brexitre sor kerül, az euróövezeti tagállamok gazdasági teljesítményének jelenleg is meghatározó aránya még tovább nőhet az EU-ban. Az euróövezeten kívül álló tagállamok egyre inkább marginalizálódhatnak az uniós gazdasági integrációban.

- BØLSTAD, J. – ELHARDT, Ch. (2015): To Bail Out or Not To Bail Out? Crisis Politics, Credibility, and Default Risks in the Eurozone, *European Union Politics*, Vol. 16, No. 3. 325–346. DOI: <https://doi.org/10.1177/1465116515575580>
- BÖRZEL, T. A. (2005) Mind the Gap! European Integration Between Level and Scope. *Journal of European Public Policy*, Vol. 12, No. 2. 217–236. DOI: <https://doi.org/10.1080/13501760500043860>
- BÖRZEL, T. A. – RISSE, Th. (2017): From the Euro to the Schengen Crises: European Integration Theories, Politicization, and Identity Politics. *Journal of European Public Policy*, Vol. 25, No. 1. 83–108. DOI: <https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1310281>
- BUITER, W. H. – GRAFE, C. (2002): Patching up the Pact: Some Suggestions for Enhancing Fiscal Sustainability on Enlarged European Union. *CEPR Discussion Paper*, 3496.
- BUTI, M. – TURRINI, A. (2015): Three Waves of Convergence. Can Eurozone Countries Start Growing Together Again? *VOX CEPR Policy Portal*, 2015. 04. 17. Elérhető: <http://voxeu.org/article/types-ez-convergence-nominal-real-and-structural> (A letöltés ideje: 2019. 08. 07.)
- COPELOVITCH, M. – FRIEDEN, J. – WALTER, S. (2016): The Political Economy of the Euro Crisis. *Comparative Political Studies*, Vol. 49, No. 7. 811–840. DOI: <https://doi.org/10.1177/0010414016633227>
- CZECZELI V. (2017): Az EKB mennyiségi lazítási programjának tapasztalatai. *Európai Tükör*, 20. évf. 1. sz. 103–126.
- CSABA L. (2018a): Tőkepiaci unió vagy szabadságharc? *Közgazdasági Szemle*, 65. évf. 5. sz. 484–498.
- CSABA L. (2018b): *Válság, gazdaság, világ. Adalék Közép-Európa három évtizedes gazdaságtörténetéhez (1988–2018)*. Budapest, Éghajlat.
- DEBOMY, D. (2016): *The EU, Despite Everything? European Public Opinion in the Face of the Crisis (2005–2015)*. Paris, Notre Europe.
- DE WILDE, P. (2011): No Polity for Old Politics? A Framework for Analyzing the Politicization of European Integration. *Journal of European Integration*, Vol. 33, No. 5. 559–575. DOI: <https://doi.org/10.1080/07036337.2010.546849>
- DUVAL, R. – ELMESKOV, J. (2006): The Effects of EMU on Structural Reforms in Labour and Product Markets. *ECB Working Paper*, No. 596.
- DYSON, K. – FEATHERSTONE, K. (1999): *The Road to Maastricht: Negotiating Economic and Monetary Union*. Oxford, Oxford University Press. DOI: <https://doi.org/10.1093/019829638X.001.0001>
- EGGERTSON, G. – FERRERO, A. – RAFFO, A. (2014): Can Structural Reforms Help Europe? *Journal of Monetary Economics*, Vol. 61, No. 1. 2–22. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jmoneco.2013.11.006>
- EICHENBERG, R. C. – DALTON, R. J. (1993): Europeans and the European Community: The Dynamics of Public Support for European Integration. *International Organization*, Vol. 47, No. 4. 507–534. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0020818300028083>
- EURÓPAI BIZOTTSÁG (2017a): *Fehér könyv Európa jövőjéről. A 27 tagú EU útja 2025-ig: gondolatok és forgatókönyvek*. Brüsszel, 2017. március 1. Elérhető: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/feher_konyv_europa_jovojerol_hu.pdf (A letöltés ideje: 2019. 08. 07.)
- EURÓPAI BIZOTTSÁG (2017b): *Reflection Paper on the Deepening of the Economic and Monetary Union*. European Commission COM(2017) 291, Brussels.
- EURÓPAI BIZOTTSÁG (2017c): *Vitaanyag az Európai Unió pénzügyeinek jövőjéről*. Brüsszel, 2017. június 28., Európai Bizottság. Elérhető: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-eu-finances_hu.pdf (A letöltés ideje: 2019. 08. 07.)
- EUROPEAN COMMISSION (1990): One Market, One Money: An Evaluation of the Potential Benefits and Costs of Forming an Economic and Monetary Union. *European Economy*, No. 44. Elérhető:

- http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication7454_en.pdf (A letöltés ideje: 2019. 08. 07.)
- FELDSTEIN, M. – HORIOKA, C. (1980): Domestic Saving and International Capital Flows. *Economic Journal*, Vol. 90, No. 358. 314–329. DOI: <https://doi.org/10.2307/2231790>
- FRANKEL, J. A. – ROSE, A. L. (1998): The Endogeneity of the Optimum Currency Area Criteria. *CEPR Discussion Paper Series*, No. 1473. DOI: <https://doi.org/10.3386/w5700>
- FRANKEL, J. A. – ROSE, A. L. (1997): Is EMU More Justifiable Ex Post than Ex Ante? *European Economic Review*, Vol. 41, Nos. 3–5. 753–760. DOI: [https://doi.org/10.1016/S0014-2921\(97\)00034-2](https://doi.org/10.1016/S0014-2921(97)00034-2)
- FREY, B. S. – EICHENBERGER, R. (1996): FOCJ: Competitive Governments for Europe. *International Review of Law and Economics*, Vol. 16. 315–327. DOI: [https://doi.org/10.1016/0144-8188\(96\)00019-1](https://doi.org/10.1016/0144-8188(96)00019-1)
- GENSCHEL, Ph. – JACHTENFUCHS, M. (2014): Introduction: Beyond Market Regulation. Analysing the European Integration of Core State Powers. In GENSCHTEL, Ph. – JACHTENFUCHS, M. eds.: *Beyond the Regulatory Polity? The European Integration of Core State Powers*. Oxford, Oxford University Press. 1–23. DOI: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199662821.003.0001>
- GENSCHEL, Ph. – JACHTENFUCHS, M. (2017): From Market Integration to Core State Powers: The Eurozone Crisis, the Refugee Crisis and Integration Theory. *EUI Working Papers*, 2017/26. DOI: <https://doi.org/10.1111/jcms.12654>
- GSTÖHL, S. (2002): *Reluctant Europeans. Norway, Sweden, and Switzerland in the Process of Integration*. Boulder (CO), Rienner.
- GSTÖHL, S. (2015): Models of External Differentiation in the EU's Neighbourhood: An Expanding Economic Community. *Journal of European Public Policy*, Vol. 22, No. 6. 854–870. DOI: <https://doi.org/10.1080/13501763.2015.1020834>
- GYÖRFFY D. (2017a): Görögország a monetáris unióban – A kilépés hiábavalósága. *Magyar Tudomány*, 178. évf. 1. sz. 24–33.
- GYÖRFFY D. (2017b): *Bizalom és pénzügyek – Válság és válságkezelés az Európai Unióban*. Budapest, Typotex.
- HAAN, J. DE – OOSTERLOO, S. – SCHOENMAKER, D. (2012): *European Financial Markets and Institutions*. Second Edition. Cambridge, Cambridge University Press.
- HAAS, E. B. (1958): *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces, 1950–57*. Stanford (CA), Stanford University Press.
- HALL, P. (2012): The Economics and Politics of the Euro Crisis. *German Politics*, Vol. 21, No. 4. 355–371. DOI: <https://doi.org/10.1080/09644008.2012.739614>
- HALMAI P. (2014): *Krízis és növekedés az Európai Unióban – Európai modell, strukturális reformok*. Budapest, Akadémiai.
- HALMAI P. (2017): Új geometria: „teljes” gazdasági és monetáris unió? A gazdasági kormányzás új dimenziói az Európai Unióban. *Magyar Tudomány*, 178. évf. 1. sz. 6–17.
- HOFFMANN, S. (1966): Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation State and the Future of Western Europe. *Daedalus*, Vol. 95, No. 4. 861–898.
- HOOGHE, L. – MARKS, G. (2005): Calculation, Community, and Cues. Public Opinion on European Integration. *European Union Politics*, Vol. 6, No. 4. 419–443. DOI: <https://doi.org/10.1177/1465116505057816>

- HOOGHE, L. – MARKS, G. (2009): A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus. *British Journal of Political Science*, Vol. 39, No. 1. 1–23. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0007123408000409>
- JAKAB M. Z. – KOVÁCS M. A. (2000): A reálárfolyam-ingadozások főbb meghatározói Magyarországon. *Közgazdasági Szemle*, 47. évf. 2. sz. 136–156.
- JONES, E. – KELEMEN, R. D. – MEUNIER, S. (2016): Failing Forward? The Euro Crisis and the Incomplete Nature of European Integration. *Comparative Political Studies*, Vol. 49, No. 7. 1010–1034. DOI: <https://doi.org/10.1177/0010414015617966>
- KRIESI, H. – GRANDE, E. – LACHAT, R. – DOLEZAL, M. – BORNSCHIER, S. – FREY, T. (2008): *West European Politics in the Age of Globalization*. Cambridge, Cambridge University Press. DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511790720>
- KUTASI G. (2017): Külső egyensúlytalanság az euróövezetben. Megoldás-e a többszintű kormányzás? *Magyar Tudomány*, 178. évf. 1. sz. 18–23.
- LEFKOFRIDI, Z. – SCHMITTER, Ph. C. (2015): Transcending or Descending? European Integration in Time of Crisis. *European Political Science Review*, Vol. 7, No. 1. 3–22. DOI: <https://doi.org/10.1017/S1755773914000046>
- LERUTH, B. (2015): Operationalizing National Preferences on Europe and Differentiated Integration. *Journal of European Public Policy*, Vol. 22, No. 6. DOI: <https://doi.org/10.1080/13501763.2015.1020840>
- LEUFFEN, D. – RITTBERGER, B. – SCHIMMELFENNIG, F. (2013): *Differentiated Integration. Explaining Variation in the European Union*. Basingstoke, Palgrave. DOI: <https://doi.org/10.1007/978-1-137-28501-0>
- LINDBERG, L. N. – SCHEINGOLD, S. A. (1970): *Europe's Would be Polity: Patterns of Change in the European Community*. Englewood Cliffs (NJ), Prentice Hall.
- MARKS, G. (2012): Europe and Its Empires: From Rome to the European Union. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 50, No. 1. 1–20. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2011.02218.x>
- MARKS, G. – STEENBERGEN, M. R. eds. (2004): *European Integration and Political Conflict*. Cambridge, Cambridge University Press. DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511492013>
- MARTIN, L. L. (1992): Interests, Power and Multilateralism. *International Organization*, Vol. 47, No. 2. 765–792. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0020818300033245>
- MÁRTON Á. (2018): A fiskális konszolidáció és az államadósság kapcsolata. Csökkenti vagy növeli az adósságrátát a fiskális kiigazítás? *Pénzügyi Szemle*, 63. évf. 1. sz. 24–38.
- MATTLI, W. (1999): *The Logic of Regional Integration. Europe and Beyond*. Cambridge, Cambridge University Press. DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511756238>
- MATTLI, W. – STONE SWEET, A. (2012): Regional Integration and the Evolution of the European Polity: On the Fiftieth Anniversary of the Journal of Common Market Studies. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 50, No. 1. 1–17. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2011.02224.x>
- MONNET, J. (1978): *Memoirs*. London, William Collins.
- MORAVCSIK, A. (1991): Negotiating the Single European Act: National Interests and Conventional Statecraft in the European Community. *International Organization*, Vol. 45, No. 1. 19–56. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0020818300001387>
- MORAVCSIK, A. (1993): Preferences and Power in the European Community. A Liberal Intergovernmentalist Approach. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 31, No. 4. 473–524. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.1993.tb00477.x>

- MORAVCSIK, A. (1998): *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. Ithaca (NY), Cornell University Press.
- MORAVCSIK, A. – NICOLAÏDIS, K. (1999): Explaining the Treaty of Amsterdam: Interests, Influence, Institutions. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 37, No. 1. 59–85. DOI: <https://doi.org/10.1111/1468-5965.00150>
- NIEMANN, A. (2006): *Explaining Decisions in the European Union*. Cambridge, Cambridge University Press. DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511492044>
- NIEMANN, A. – IOANNOU, D. (2015): European Economic Integration in Times of Crisis: A Case of Neofunctionalism? *Journal of European Public Policy*, Vol. 22, No. 2. 196–218. DOI: <https://doi.org/10.1080/13501763.2014.994021>
- PALÁNKAI T. – BENCZES I. – KENGYEL Á. – KUTASI G. – NAGY S. Gy. (2011): *A globális és regionális integráció gazdaságtana*. Budapest, Akadémiai.
- PARSONS, C. (2003): *A Certain Idea of Europe*. Ithaca (NY), Cornell University Press.
- PIERSON, P. (1996): The Path to European Integration. A Historical Institutional Analysis. *Comparative Political Studies*, Vol. 29, No. 2. 123–163. DOI: <https://doi.org/10.1177/0010414096029002001>
- PISANI-FERRY, J. (2012): The Euro Crisis and The New Impossible Trinity. *Bruegel Policy Contribution*, No. 2012/01. Elérhető: https://bruegel.org/wp-content/uploads/imported/publications/pc_2012_01_.pdf (A letöltés ideje: 2019. 08. 07.)
- RITTBERGER, B. – LEUFFEN, D. – SCHIMMELFENNIG, F. (2014): Differentiated Integration of Core State Powers. In GENSCHER, Ph. – JACHTENFUCHS, M. eds.: *Beyond the Regulatory Polity? The European Integration of Core State Powers*. Oxford, Oxford University Press. DOI: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199662821.003.0010>
- SANDHOLTZ, W. (1993): Choosing Union: Monetary Politics and Maastricht. *International Organization*, Vol. 47, No. 1. 1–39. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0020818300004690>
- SANDHOLTZ, W. – ZSYMAN, J. (1992): Recasting the European Bargain. *World Politics*, Vol. 42, No. 1. 95–128. DOI: <https://doi.org/10.2307/2010572>
- SAPIR, A. – AGHION, Ph. – BERTOLA, G. – HELLEVIG, M. – PISANI-FERRY, J. – ROSATI, D. – VINALS, J. – WALLACE, H. eds. (2004): *An Agenda for a Growing Europe. A Sapir Report*. Oxford, Oxford University Press. DOI: <https://doi.org/10.1093/0199271488.001.0001>
- SCHARPF, F. (1996): Imagining the Future of the Euro-Policy with the Help of New Concepts. In MARKS, G. – SCHARPF, F. – SCHMITTER, P. – STREECK, W. eds.: *Governance in the European Union*. London, SAGE. 121–150.
- SCHARPF, F. (2011): Monetary Union, Fiscal Crisis and the Preemption of Democracy. *LEQS Paper*, No. 36. DOI: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1852316>
- SCHILD, J. (2013): Leadership in Hard Times: Germany, France, and the Management of the Eurozone Crisis. *German Politics & Society*, Vol. 3, No. 1. 24–47. DOI: <https://doi.org/10.3167/gps.2013.310103>
- SCHIMMELFENNIG, F. (2003): *The EU, NATO and the Integration of Europe. Rules and Rhetoric*. Cambridge, Cambridge University Press. DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511492068>
- SCHIMMELFENNIG, F. (2014): The Euro Crisis and Differentiated Integration. In HOBOLT, S. – CRAMME, O. eds.: *Democratic Politics in a European Union Under Stress*. Oxford, Oxford University Press.
- SCHIMMELFENNIG, F. (2015): Liberal Intergovernmentalism and the Euro Area Crisis. *Journal of European Public Policy*, Vol. 22, No. 2. 177–195. DOI: <https://doi.org/10.1080/13501763.2014.994020>
- SCHIMMELFENNIG, F. (2017): Theorising Crises in European Integration. In DINAN, D. – NUGENT, N. – PATERSON, W. E. eds.: *The European Union in Crisis*. Basingstoke, Palgrave Macmillan. 316–336. DOI: https://doi.org/10.1057/978-1-137-60427-9_16

- SCHIMMELFENNIG, F. (2018): European Integration (Theory) in Times of Crisis. A Comparison of the Euro and Schengen Crises. *Journal of European Public Policy*, Vol. 25, No. 7. 969–989. DOI: <https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1421252>
- SCHIMMELFENNIG, F. – LEUFFEN, D. – RITTBERGER, B. (2014): The European Union as a System of Differentiated Integration: Interdependence, Politicization and Differentiation. *IHS Political Science Series Working Paper*, No. 137.
- SCHMITTER, Ph. C. (1969): Three Neo-Functional Hypotheses about International Integration. *International Organization*, Vol. 23, No. 1. 161–166. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0020818300025601>
- SCHMITTER, Ph. C. (1970): A Revised Theory of Regional Integration. *International Organization*, Vol. 24, No. 4. 836–868. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0020818300017549>
- SCHMITTER, Ph. C. (1996): Imagining the Future of the Euro-Polity with the Help of New Concepts. In MARKS, G. – SCHARPF, F. W. – SCHMITTER, Ph. C. – STREECK, W. eds.: *Governance in the European Union*. London, SAGE. 121–150. DOI: <https://doi.org/10.4135/9781446279328.n6>
- SCHOUT, A. (2001): The European Management Challenge: From Creating to Managing the Internal Market. *Eipascope*, No. 2.
- SONDERMANN, D. (2016): Towards More Resilient Economies: The Role of Well-Functioning Economic Structures. *ECB Working Paper*, No. 1984.
- STATHAM, P. – TRENZ, H-J. (2013): How European Union Politicization can Emerge through Contestation: The Constitution Case. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, Vol. 51, No. 5. 965–980. DOI: <https://doi.org/10.1111/jcms.12032>
- STONE SWEET, A. – SANDHOLTZ, W. (1997): European Integration and Supranational Governance. *Journal of European Public Policy*, Vol. 4, No. 3. 297–317. DOI: <https://doi.org/10.1080/13501769780000011>
- SZEGEDI L. (2018): *Az európai közigazgatás fejlődése és szabályozása*. Budapest, Dialóg Campus.
- TEKIN, F. (2017): *Differentiated Integration*. Elérhető: <http://iep-berlin.de/wp-content/uploads/2017/03/Funda-Tekin-Differentiated-Integration-Online-Paper2017.pdf> (A letöltés ideje: 2019. 08. 07.)
- TRANHOLM-MIKKELSEN, J. (1991): Neo-functionalism: Obstinate or Obsolete? A Reappraisal in the Light of the New Dynamism of the EC. *Millenium: Journal of International Studies*, Vol. 20, No. 1. 1–22. DOI: <https://doi.org/10.1177/03058298910200010201>
- THYM, D. (2016): The “Refugee” Crisis as a Challenge of Legal Design and Institutional Legitimacy. *Common Market Law Review*, Vol. 53. 1545–1574.
- TRAUNERT, F. (2016): Asylum Policy – The EU’s “Crises” and the Looming Policy Regime Failure. *Journal of European Integration*, Vol. 38, No. 3. 311–325. DOI: <https://doi.org/10.1080/07036337.2016.1140756>
- WALLACE, H. (2000): The Institutional Setting, Five Variations on a Theme. In WALLACE, H. – WALLACE, W. eds.: *Policy Making in the European Union*. Fourth Edition. Oxford, Oxford University Press. 3–38.
- WEBBER, D. (2014): How Likely is it that the European Union will Disintegrate? A Critical Analysis of Competing Theoretical Perspectives. *European Journal of International Relations*, Vol. 20, No. 2. 341–365. DOI: <https://doi.org/10.1177/1354066112461286>
- ZIELONKA, J. (2006): *Europe as Empire. The Nature of the Enlarged European Union*. Oxford, Oxford University Press.
- ZÜRN, M. (1992): *Interessen und Institutionen in der internationalen Politik: Grundlegung und Anwendungen des situationsstrukturellen Ansatzes*. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften. DOI: <https://doi.org/10.1007/978-3-663-10384-4>

Vákát oldal

Maastrichti kompromisszum: vele vagy nélküle?

A közvetlen válságon ugyan már túl van az euróövezet, ám az Európai Unió továbbra is kénytelen napirenden tartani a gazdasági kormányzás reformját. E reform – más és más intenzitással és eredménnyel – jelenleg négy területre koncentrál, ezek: 1. a fiskális politikai fegyelem numerikus szabályok által történő erősítése; 2. a hatékony válságrendezés mechanizmusainak lefektetése; 3. közös felelősségvállalás megteremtése a tagországok államadósságaira (vagy azok egy részére); valamint 4. a fiskális unió létrehozása.

A fiskális szabályok erősítését előbb az úgynevezett hatos törvénycsomag, majd pedig a fiskális paktum célozta meg. Utóbbi olyan kormányközi szerződés, amely 25 tagállam csatlakozása mellett rendelkezett – minden korábbinál szigorúbb módon – a gazdasági és monetáris unióbeli stabilitásról, koordinációról és kormányzásról. A válságrendezés kapcsán ismeretes, hogy a 2010 májusában életre hívott és több pilléren nyugvó kimentési mechanizmus nem volt képes érdemben megnyugtanni a nemzetközi pénzügyi piacokat. Ezért az Unió lecserélte az amúgy is csak átmenetinek szánt Európai Pénzügyi Stabilitási Eszközt a válságkezelés állandósított mechanizmusára, az Európai Stabilitási Mechanizmusra. A gazdasági kormányzás rendszerszintű reformjára azonban még várni kell. A közös felelősségvállalás intézményesítése eurókötvények formájában ugyan komoly vitákat váltott ki az EU-ban, konkrét elképzelések is születtek a megvalósítás módjáról, ám egyezség mind ez idáig nem született róla. A fiskális unió felállítása ügyében pedig egyelőre abban sincsen konszenzus a felek között, hogy pontosan mit is kellene érteniük a szereplőknek fiskális unió alatt.

A tanulmány e reformtervek két elemére, a fiskális szabályok szigorítására, valamint a fiskális unió lehetőségeire koncentrál. Habár a gazdasági kormányzás reformjának többszintű igénye, sőt konkrét ötletei is megfogalmazódtak 2010 után, Európa vezetői érzékelhetően és érdemben a szabályok erősítése mellett kötelezték el magukat. A hatos törvénycsomag, illetve különösen a fiskális paktum az úgynevezett maastrichti kompromisszum továbbélését jelenítik meg, azaz a nemzetek feletti (szupranacionális), illetve a nemzetállami szintek közötti kompetenciamegosztást erősítik.¹ Ugyanakkor abban talán egységesnek mondható az Unió, hogy a Gazdasági és Monetáris Unió monetáris pillére kiegészítéseként szükségszerűen ki kellene építeni a most még hiányzó gazdasági pillért is. Ennek legfőbb eleme a fiskális unió lehetne, ami a maastrichti kompromisszum – legalább részleges – felmondását (is) jelentené a jövőben.²

¹ FABBRINI 2013.

² Magyar szerzők is feldolgozták e folyamatokat, lásd különösen: ANDOR 2013; BENCZES 2011; CSABA 2013; HALMAI 2017; JANKOVICS 2013; KOVÁCS–HALMOSI 2012; HALMAI 2013; LOSONCZ 2014; KUTASI 2017; VIGVÁRI 2016.

1. Fiskális szabályok alkalmazása

A második világháborút követő keynesiánus gazdaságpolitika kritikájaként az 1970-es évek végére mind szélesebb körben teret nyert az az álláspont, miszerint a gazdasági zavarok oka legtöbb esetben maga az elhibázott gazdaságpolitika.³ Az állam mindenhatóságával szemben megfogalmazott kritikus hozzáállás indította arra előbb a közgazdasági elmélet, majd később a gyakorlati gazdaságpolitika művelőit, hogy egyfelől a jegybanki politika alakítását nem ajánlatos politikusokra bízni, célszerűbb azt magas fokú szakmai kompetenciával bíró technokraták irányítása alá helyezni, illetve másfelől, hogy a gazdaságpolitika alakításában a diszkrecionális politika felől a szabályokhoz kötött közpolitika felé célszerű elmozdulni.⁴

E meggyőződés azonban csak majd két évtizedes késéssel, a 90-es évek elejére gyűrűzött át a költségvetési politika területére is.⁵ Az 1990-es évektől indulóan a fiskális fegyelem megteremtésében mind a fejlett, mind pedig a fejlődő országok csoportja jellemzően 1. vagy a fiskális eljárások (a költségvetés tervezése, elfogadása és kivitelezése) reformját valósították meg, az esetek legtöbbszörében megerősítve a pénzügyminiszter pozícióját az ágazati (ügynevezett költsékező) minisztériumok rovására, továbbá többéves makrogazdasági kiigazítási terveket készítettek, illetve költségvetési tanácsot állítottak fel; vagy 2. számszerű formában meghatározott korlátokat szabtak a fiskális politika mozgásterének behatárolására.⁶

A „szabály vagy intézményi reform” kérdésében állást foglalók többsége amellett érvelt, hogy valamely *nemzetgazdaságban* a fiskális fegyelem biztosításának legmegbízhatóbb eszköze a költségvetési intézmények, illetve döntési eljárások, mechanizmusok megfelelő alakítása.⁷ A numerikus formában definiált szabályokat e szerzők többsége arra való hivatkozással tartotta kevésbé hatásos eszköznek, hogy azok egyfajta kényszerzubbonyt jelentenek a mindenkori kormányok számára, illetve ha a rugalmasságnak engedve túl sok a kibúvó, akkor pedig a hitelességük sérül.⁸ Az intézményi reformok melletti kiállítás (a szabályokkal szemben) pedig arra a politikai gazdaságtani megfigyelésre vezethető vissza, amely szerint demokratikus berendezkedésű országokban a töredezett, túl sok szereplős döntési folyamat olyan externális hatásokra vezet, amelyek az éves államháztartási hiány politikailag motivált tartósítását okozzák, és ezáltal az adósságráta folyamatos emelkedését eredményezik.⁹ Az éves költségvetés tervezésének, elfogadásának és kivitelezésének folyamatát e szerzők alkusorozatként értelmezik, és rávilágítanak, hogy az alku szereplői rendre az ügynevezett közalapproblémával szembesülnek, ami állandósítja a hiányt, és magasan tartja az államadósságot. A költségvetési alkufolyamat racionalizálásának célja ezért nem is lehet más, mint a „deficitre való hajlam” feloldása, az externális hatások belsővé tétele.

³ FRIEDMAN 1959; LUCAS 1976.

⁴ BARRO–GORDON 1983; KYDLAND–PRESCOTT 1977.

⁵ E folyamat leírását lásd: BENCZES–KUTASI 2010; GALBÁCS 2012.

⁶ KOPITS 2001, 3. így foglalta össze a fiskális politikai szabályok célját: „Hitelességet kölcsönözni a makrogazdasági politikának azáltal, hogy megszűnik a diszkrecionális beavatkozás. Mivel alkalmazásuk révén biztosítható a makrogazdasági fundamentumok stabilitása és kiszámíthatósága – függetlenül attól, hogy éppen ki van kormányon – ezért használatuk révén megteremthető a bizalom.”

⁷ Lásd: ALESINA–PEROTTI 1996; HAGEN–HARDEN 1996; WYPLOSZ 2012.

⁸ KENNEDY–ROBBINS–DELORME 2001.

⁹ PERSSON–TABELLINI 2000.

Ennek módja lehet a költségvetési folyamatban szereplők körének korlátozása (és különösen erőskezü pénzügyminiszter kinevezése), a parlament vétó-, illetve módosítási jogának li-mitálása, a teljes alkufolyamat transzparenciájának biztosítása stb.¹⁰

Mindennek tudatában talán meglepő lehet, hogy az országok többsége mégis inkább a fiskális szabályok bevezetését választotta.¹¹ A tervezési folyamat racionalizálása az or-szágok viszonylag kisebb csoportjára volt jellemző, és inkább az angolszász országokban vált elterjedtté. Az okok természetesen sokrétűek lehetnek a fiskális szabályok alkalmazá-sára. Jellemzőek az alábbiak:¹²

- minimalizálni a negatív externália felléptének eshetőségét, amelyre leginkább fő-derális államokban vagy monetáris uniókban (mint a GMU) lehet számítani;
- biztosítani a makrogazdaság stabilitását;
- erősíteni a kormányzat fiskális politikai hitelességét és előmozdítani a költségvetési hiány lefaragását;
- a fiskális politika hosszú távú fenntarthatóságának megteremtése, különösen az idő-södő társadalom jelentette kihívások okán.

A fiskális politikai szabályok összefoglalását kínálja az 1. táblázat.

1. táblázat

A fiskális politikai szabályok típusai

Az alkalmazott szabály típusa	A szabály tartalma
Kiegyensúlyozott költség-vetés szabálya	• a teljes bevétel és kiadás egyensúlya, azaz a deficitfinanszírozás ti-lalma • a folyó bevételek és kiadások egyensúlya, azaz deficitfinanszírozás csak a tökmérlegben megengedett (gyakorta használt elnevezése: arany szabály) • működési bevételek és kiadások egyensúlya • strukturális egyenleg egyensúlya • ciklikus hatásoktól megtisztított egyenleg egyensúlya
Deficitszabály	• a teljes hiány mértékére vonatkozó korlátozás • a strukturális deficit mértékére vonatkozó korlátozás

¹⁰ HAGEN–HARDEN 1996. Valójában két konkrét lehetőséget ajánlanak e szerzők (lásd például ALESINA–PEROTTI 1996). Az egypárti kormányok esetében (plurális választási rendszerekben) az úgynevezett delegációs eljárást javasolják, ahol a pénzügyminiszter vagy a miniszterelnök joga, hogy felügyelje a költségvetési folyamat egészét. A költséző miniszterek ebben a felállásban a pénzügyminiszter teljes kontrollja alatt működnek, világos hierarchiába szervezve. A másik megoldás koalíciós kormányok számára lehet kedvező, amely az arányos választási rendszerekre jellemző. A koalíciós pártok a kormányzat működését nem ad hoc módon szervezik, hanem szerződéses alapokra helyezik a jogok és kötelezettségek világos elhatárolása mellett. A szerződés explicit formában is rögzíthet valamilyen mennyiségi célt a fiskális politikára vonatkozóan, amelyet akár úgynevezett többéves program keretében fogadhatnak el az érdekeltek. A költségvetési folyamat kivitelezési szakaszában azután már ez esetben is a pénzügyminiszter felelőssége, hogy a felek betartsák a szerződéses vállalásokat. Kiadások átcsoportosítása vagy túlcsoordulása csak indokolt esetben és előre meghatározott sza-bályok szerint történhet.

¹¹ IMF 2009.

¹² KENNEDY–ROBBINS–DELORME 2001.

Az alkalmazott szabály típusa	A szabály tartalma
Adósságállomány-szabály	• az államadósság bruttó vagy nettó állományára kiszabott felső érték, illetve célérték • bruttó adósság reálértékének szinten tartása
Hitelfelvételi szabály	• belső forrásokból történő kormányzati hitelfelvétel tilalma • a jegybanki deficitfinanszírozás teljes tilalma vagy bizonyos korlátok között tartása (az előző évi kormányzati bevételek vagy kiadások arányában rögzítve)
Tartalékalap(ok)	• a jövőben felmerülő kötelezettségek fedezésére szolgáló felhalmozások (nagysága a jelenlegi kifizetések arányában van megadva)
Implicit szabály	• rögzített vagy csúszó árfolyamrendszer • valutatanács
Egyéb szabályok	• a kormányzati bevételek és kiadások bizonyos részeire, tételeire, illetve azok arányaira előírt limiték (például az elsődleges kiadások arányának rögzítése vagy a folyó és tőkekiadások egyensúlyának, esetleg arányának meghatározása)

Forrás: KOPITS–SYMANSKY 1998 alapján BENCZES–KUTASI 2010

A görög válság és annak fertőzése után reális lehetősége mutatkozott annak, hogy Európa vezetői szakítanak a korábbi megközelítéssel, amely szerint a szabályokat rendre az intézményi megoldások elé rangsorolták. Az euró születésének időszakában, a maastrichti folyamat részeként, azzal lehetett a numerikus szabályok előretörése (sőt kizárólagossá válása) mellett érvelni, hogy azok egyfajta politikai kompromisszum eredményei voltak, ha tetszik, legkisebb közös többszörösnek voltak tekinthetők. Egy korábbi tanulmányunkban¹³ amellett érveltünk, hogy a mélyebb intézményi reformok a Gazdasági és Monetáris Unió létrehozásának idején nem jelenthettek reális alternatívát. Mit jelentett volna ugyanis a költségvetési folyamat döntési eljárásainak átszabása, új intézményi formák kialakítása, esetleg közös költségvetés megvalósítása? Vagy delegálni kellett volna bizonyos nemzeti jogköröket és erőforrásokat nemzetek feletti szintre, ezáltal csorbítva a szuverenitást – például a közös költségvetés növelésével vagy valamely közösségi szerv (például az Európai Bizottság) erősítésével; vagy nem erősítve a szupranacionális szintet az egyes nemzetek szintjén kellett volna közelíteni, esetleg egységesíteni a költségvetés döntési folyamatait. A kora 90-es években egyikre sem volt nyitott az Európai Unió, pontosabban annak tagállamai. Az első megoldás ugyanis egyértelműen a politikai unió megvalósításának irányában tett lépés lett volna, ami akkor még nem volt napirenden az EU-ban.¹⁴ A reálisabbnak tetsző és a hivatkozott szerzők többsége által igényelt második megoldás esetében pedig nem csupán arról (lett) volna szó, hogy a költségvetési folyamat eljárásait harmonizálják, egységesítik a felek. A nemzeti szintű költségvetés eljárási és döntési folyamata ugyanis nem tekinthető *exogénnek* abban az értelemben, hogy azt az adott ország történelmi sajátosságai, alkotmányos berendezkedése, úgymint választási (és párt-) stb. rendszere határozzák meg. Mindez tehát végső soron magának a nemzeti szintű alkotmánynak az újrafogalmazását is jelent(h)ette volna, amire szintén nem volt meg a fogadókészség.

¹³ Lásd: BENCZES 2004.

¹⁴ Habár tény, hogy német nyomásra a monetáris uniót megalapozó kormányközi konferencia mellett másik kormányközi egyeztetést is útjára bocsátott az Unió, amely a politikai unió kereteinek kidolgozását kapta feladatul, sikert inkább az előbbi könyvelhetett el.

Egyszerűbbnek tűnt tehát a Gazdasági és Monetáris Uniónak csak a monetáris pil-lérét megépíteni, amelyet ma a nemzetek felett álló Európai Központi Bank jelenít meg. A gazdasági pillért pedig igyekeztek a működéshez szükséges minimum szintjén tartani. E „szükséges minimum” sem volt kevés azonban. A felek megállapodtak, hogy kölcsönösen monitorozzák a fiskális politika tagállami teljesítményét, baj esetén nem nyúlnak sem a monetizálás, sem pedig a tagállami kimentés eszközéhez, illetve intézményesítették a túlzottdeficit-eljárást, amelynek eleme a hiányra és az államadósságra megállapított felső érték. Ezen túl nagymértékben számítottak a piac reális értékítéletére, különösen a tagállami költségvetési politikák minőségének megítélésében. E keretrendszer a válság előtt kielégítően működött, ezért hiba volna a válságot egyértelműen és kizárólag e rendszer fogyatékosságaihoz kötni.¹⁵

2. A szabályok új keretrendszere az EU-ban

A 2008-ban Európát is elérő pénzügyi és gazdasági válság visszavonhatatlanul megmutatta, hogy a tagállamok nem képesek elszigetelni magukat az esetleges fertőzéstől. Az egy-egy tagállamot sújtó negatív sokkok következményei átragadhatnak más tagállamokra is, alá-ásva a teljes euró-zóna stabilitását. 2010. május 9-én döntés született arról, hogy az *ad hoc* kimentések helyett az EU három pilléren nyugvó pénzügyi infrastruktúrát helyez működésbe a jövőben.¹⁶ Az Európai Pénzügyi Stabilitási Eszköz részvénytársasági formában alakult meg (ahol a részvényesek maguk az euró-zóna tagállamai), míg az Európai Pénzügyi Stabilitációs Mechanizmus közvetlenül az EU hitelezési kapacitásainak növelésére jött létre rendelet útján.¹⁷ Ezenkívül harmadik pillérként a Nemzetközi Valutaalap is beszállt a kimentésbe.¹⁸ A pénzügyi támogatásért cserébe a bajba jutott államnak már a bejelentkezéskor jeleznie kellett, hogy milyen konkrét kiigazító lépéseket tervez. 2012. október 8-án azután ezen átmeneti intézkedések helyébe lépett az állandó kimentési mechanizmus, az Európai Stabilitási Mechanizmus. Sajátossága, hogy forrásai közvetetten a bankrendszer kimentésére is használhatók (konkrétan ez történt Spanyolország esetében).

A megelőzést (és elrettentést) is többpilléres rendszer támogatja az új kormányzási rendszerben. Előbb 2011. szeptember 7-én az Európai Tanács az úgynevezett európai szemeszterről állapodott meg. A fiskális politika területén mindmáig gyakorlatilag ez tekinthető az egyetlen olyan konkrét lépésnek, amelyben a „szabályok vagy intézmények” vitában az Unió egyértelműen a költségvetési intézmények és mechanizmusok összehangolása és erősítése mellett foglalt állást. A gazdaságpolitikai tervezés éves ciklusát áttekintő és értékelő szemeszter olyan koordinációs mechanizmus, amely lehetőséget biztosít a Bizottságnak arra, hogy folyamatosan figyelemmel kísérje a gazdaságpolitika tervezését és alakítását a tagállamokban. Bizonyos értelemben az európai szemeszter az egyetlen valóban olyan reformeredmény, amely a szupranacionalitást erősítette a kormányközi al-

¹⁵ CSABA 2013.

¹⁶ ECOFIN, 2010. Erre lehetőséget az EUMSz 122. cikke (2) adott, amely kimondja, hogy valamely tagállam uniós pénzügyi támogatásban részesülhet, amennyiben olyan rendkívüli események nehezítik működését, amelyekre nincs hatása.

¹⁷ A Tanács 407/2010/EU-rendelete.

¹⁸ E hárompilléres mechanizmus kínált pénzügyi segítségnyújtást Írországnak, Görögországnak és Portugáliának.

kukkal szemben. A szemeszter – céljai szerint – nem egyszerűen a költségvetési fegyelem megteremtésének sarkalatos eszköze. Legalább ennyire fontos szerep hárul rá a gazdasági növekedés alapjainak megteremtésében, illetve a makrogazdasági egyensúlytalanságok elkerülésében. Fontos eredmény, hogy a szemeszter által lehetővé vált az egyes gazdaságpolitikai területek együttes, átfogó és komplex elemzése, értékelése. Az európai szemeszter ráadásul azon strukturális politikákra is kiterjed, amelyek célzott reformja nélkül a versenyképességi dilemmák sem feloldhatók. Meghatározó jegye az európai szemeszternek, hogy az érdekeltek viszonylag széles körét vonja be a tervezési folyamatba. Szerephez jutnak a tagállamok törvényhozásai, a társadalmi partnerek, az Európai Parlament stb. A párbeszéd és együttműködés megerősítését sürgeti a Bizottság viszonylag friss vitaanyaga is.¹⁹

Az időrendileg sorban következő, a megelőzést szolgáló elemek ugyanakkor már egyértelműen a maastrichti kompromisszum szellemében fogantak, a szabályalapú gazdaságpolitika melletti kiállást erősítették minden korábban elképzelhető mértéken túl. 2011 decemberében lépett hatályba az úgynevezett hatos törvénycsomag, amely öt rendelet és egy irányelv összefoglaló neve. Célja kettős volt: a Stabilitási és Növekedési Paktum prevenció és korrekciós pilléreinek jelentős megerősítése, valamint a versenyképesség erősítése céljából az uniós figyelemmel kíséresi, ellenőrzési, valamint büntetési mechanizmusoknak a közpénzügyeken túli területekre való kiterjesztése.²⁰

A hatos törvénycsomagot – szemben a fiskális paktummal – az EU minden tagállama elfogadta, az része az EU másodlagos joganyagának. Ugyanakkor bizonyos előírások csak a GMU-tagállamok számára bírnak kötelező érvénnyel. A megelőző és korrekciós eszközökben a hatos törvénycsomag három területen is felülírta a Stabilitási Egyezményt. Egyrészt jelentősen erősítette annak prevenció pillérét. Másrészt valódi kényszerítő erővel ruházta fel a túlzottdeficit-eljárást. Harmadrészt a középtávú nemzeti költségvetési tervezést formalizálta.

A középtávú (fiskális) célhoz történő közelítést a korábbiaknál jóval szigorúbban ellenőrzi a Bizottság, főként a kiadási oldalra koncentrálván. Minden olyan többletköltséget, amely a gazdasági növekedés ütemén túl van, valamely más kiadási elem csökkentése kell kísérjen. A figyelmeztetések második körében (nem teljesítés esetére) bevezették a fordított többségi szavazás elvét. Ha a teljesítés ekkor sem teljesül, úgy az EUMSZ 136. cikke alapján a GDP 0,2%-ának megfelelő kamatozó letéttel büntethető az érintett állam. A GMU tagjai ezen túl továbbá 0,2%-os büntetésre számíthatnak (a GDP arányában), amennyiben a költségvetési hiányra és/vagy az államadósságra megadott statisztikák nem a valóságot tükrözik. Ezzel egy időben a nemzeti statisztikai hivatalok függetlenségének erősítésére szólít fel a törvénycsomag.

A hatos törvénycsomag arról is rendelkezett, hogy az államadósság jóval nagyobb szerepet kapjon a fenntarthatóság megítélésében. A cél, hogy minden tagállam az előírt 60%-os szintre szállítsa le az államháztartás adósságát. Éves szinten a 60% feletti érték 1/20 részével kell a jövőben mérsékelni az államadósság-állományt. Nem teljesítés esetére ez esetben is büntetést helyezhet kilátásba a Bizottság ajánlására a Tanács.

¹⁹ Lásd EURÓPAI BIZOTTSÁG 2017a.

²⁰ Ez utóbbira makrogazdasági egyensúlytalansági mechanizmusként hivatkoznak.

2. táblázat

Kényszerítő mechanizmusok a Stabilitási Egyezmény erősítése céljából

Szankció hivatkozása	Szankció	Megvalósulása
Tanácsi döntés nem teljesítés esetére az EUMSZ 121(4) cikke alapján ^a	Kamatkozó letét (a GDP 0,2%-a)	Fordított minősített többségi szavazás
Tanácsi döntés az EUMSZ 126(6) cikke alapján (túlzott deficit esetére)	Nem kamatozó letét (a GDP 0,2%-a)	Fordított minősített többségi szavazás
Tanácsi döntés az EUMSZ 126(8) cikke alapján ^b (nem megfelelő kiigazító lépések esetére)	Büntetés (a GDP 0,2%-a)	Fordított minősített többségi szavazás
Tanácsi döntés az EUMSZ 126(11) cikke alapján (nem teljesítés esetére) ^c	Büntetés (a GDP 0,2%-a + változó nagyság)	Minősített többségi döntés

Megjegyzések: ^a Amennyiben a tagállami gazdaságpolitikák nincsenek összhangban a bizottsági ajánlásokkal, vagy veszélyeztetik a GMU megfelelő működését, a Bizottság figyelmeztetést adhat ki. A Tanács határozhat az ajánlások nyilvánosságra hozataláról. ^b Amennyiben nem történik megfelelő (hatékony) válasz lépés az ajánlásokra a megadott időhatáron belül, a Tanács határozhat az ajánlások nyilvánosságra hozataláról. ^c A Tanács többféle eszközt is mérlegelhet nem teljesítés esetére, úgymint további információk szolgáltatása kötvények kibocsátásakor, az Európai Beruházási Bankot hitelezési politikája felülvizsgálatára kérheti, nem kamatozó letét elhelyezését írhatja elő, büntetést szabhat ki.

Forrás: Europa 2011

De nem csak a Stabilitási Egyezmény korábbi előírásainak szigorítása mellett szállt síkra a hatos törvénycsomag. Egy új direktíva a nemzeti költségvetési tervezési folyamat újragondolását írta elő. Egyebek mellett minimum minőségi követelményeket szab a költségvetési tervezéssel szemben, megkívánja az EU költségvetési tervezésével kialakítandó összhangot, a teljes államháztartás lefedettségét írja elő stb. A költségvetés átláthatóságát célozza meg azáltal, hogy a különféle, költségvetésen kívüli extra tételekről is információadást kíván meg.

De talán még ennél is meglepőbb újítása volt a makrogazdasági egyensúlytalanság kiigazítására tett kísérlet új előírás formájában. Az EUMSZ 121(6) alapján a hatos csomag bevezette az úgynevezett túlzott (makrogazdasági) egyensúlytalansági eljárást. Az eljárás keretében a Bizottság és a Tanács prevenciós céllal ajánlásokat fogalmazhat meg a tagállamok számára, ha egyensúlytalanságot észlel. Ha pedig ezen ajánlásokat az érintett tagállam figyelmen kívül hagyja, akkor megindítható ellene a túlzott egyensúlytalansági eljárás, amelynek első lépéseként a tagállamnak tervet kell készítenie az egyensúlytalanság felszámolására. A nem teljesítés ez esetben is büntethető. Előbb csak kamatozó letét formájában jelenik meg a büntetés, amely második körben tényleges szankcióvá válik a GDP 0,1%-a erejéig. Itt is a fordított minősített többségi szavazás elve érvényesül. Később, az öt elnök jelentése²¹ kiterjesztette e mechanizmus hatókörét, amennyiben arra tett javaslatot, hogy ne egyszerűen csak az ingatlanbuborék felfújódását, a versenyképesség csökkenését, a magánberuházások elodázását stb. jelezze előre (és akadályozza) meg a mechanizmus, hanem az európai szemeszterbe ágyazva a strukturális reformokat is ösztönözze, illetve ne csak tagállami szinten, hanem a GMU egészére jelezze az esetleges egyensúlyhiányokat.²²

²¹ Lásd JUNCKER 2015, 9.

²² Arra is kitér a jelentés, hogy a folyófizetésimérleg-többletek sem kívánatosak, ha amögött például elégtelen belső kereslet áll.

A hatos csomagot követően 2013 májusában életbe lépett az úgynevezett kettős csomag is (lényegileg két uniós rendelet: 472/2013/EU és 473/2013/EU), amely előírja, hogy a bajba jutott államoknak a Bizottság útmutatásai alapján szigorú kiigazító programot kell elfogadniuk, hogy ne veszélyeztessék az eurózóna egészének stabilitását. Fontos kitétele volt a törvénycsomagnak, hogy pénzügyi támogatáshoz csak akkor juthat a bajba került tagállam, ha felvállalja a Bizottság által szükségesnek tartott fiskális, szerkezeti és pénzügyi reformokat.

A maastrichti kompromisszum továbbélésének legegységesebb példája azonban a 2012 márciusában elfogadott, majd 2013. január 1-jén életbe lépett Szerződés a Gazdasági és Monetáris Unióbeli stabilitásról, koordinációról és kormányzásról, pontosabban annak III. része, az úgynevezett költségvetési paktum.²³ A szerződés túllépett a hatos törvénycsomag által frissített Stabilitási és Növekedési Egyezményen, mivel immár a nemzeti szintű szabályalkalmazást is kötelezővé tette. Ám elfogadása nem egyszerűen még összetettebbé tette az új gazdasági kormányzást, hanem – mint megmutatjuk – jelentős ellentmondásokkal is terhelte azt.

Az egyezmény a következő szabályokat nevesíti: „a szerződő fél államháztartási egyenlegének egyensúlyban kell lennie vagy többletet kell mutatnia” [Szerződés 3. cikk (1a)]. Ez önmagában nem új, hiszen már a Stabilitási és Növekedési Egyezmény eredeti, 1997-es szövege is hasonlóképpen fogalmazott (1467/1997/EK rendelet). Ami új, az az egyensúlyi pozíció konkrét meghatározása: a „szabályt betartottnak kell tekinteni, ha az államháztartás éves strukturális egyenlege megfelel a felülvizsgált Stabilitási és Növekedési Paktumban meghatározott ország-specifikus középtávú célkitűzésnek, ugyanakkor a strukturális hiány alsó határa a piaci áron számított bruttó hazai termék 0,5%-a” [Szerződés, 3. cikk (1b)]. Azon tagállamok esetében pedig, amelyekben a bruttó adósságállomány „jelentősen alacsonyabb, mint 60%, és az államháztartás hosszú távú fenntarthatóságával kapcsolatos kockázatok alacsonyak”, a strukturális hiánycél 1% [Szerződés, 3. cikk (1d)]. A tagállamok vállalják a minden egyes tagország számára meghatározott középtávú célkitűzéshez történő gyors közelítést, amelynek tényleges sebességére a Bizottság tesz javaslatot, figyelembe véve az országspecifikus fenntarthatósági kockázatokat. A középtávú célkitűzéstől csak rendkívüli esetben [lásd: Szerződés, 3. cikk (3b)] és csak átmeneti időre térhetnek el az euróövezet tagállamai. Az egyenlegsabály mellett adósságszabályt is tartalmaz a fiskális paktum, amely voltaképpen megismétli a megújított Stabilitási Egyezmény adósságsökkentésre vonatkozó előírásait.

De nem egyszerűen szigorúbb és komplexebb szabályegyüttest fogantatosított a fiskális paktum. A szerződés arra szorítja a részes államokat, hogy a fiskális szabályokat kötelező érvénnyel és tartósan építsék be saját nemzeti joganyagukba, lehetőleg alkotmányban rögzítve azokat. A Szerződés 3. cikk (2) bekezdése: „Az (1) bekezdésben rögzített szabályok a szerződő felek nemzeti jogában e szerződés hatálybalépése után legkésőbb egy évvel hatályba lépnek kötelező erejű, állandó jellegű, lehetőség szerint alkotmányos vagy olyan más rendelkezések formájában, amelyeknek a nemzeti költségvetési folyamatban való maradéktalan betartása és teljesítése egyéb módon garantált.”

Újdonság, hogy nem teljesítés esetére a fiskális paktum a szupranacionális EU Bíróságát is bevonja a rendezésbe. A luxembourgi bírósághoz maga a Bizottság vagy bármely, a szerződésben részes tagállam fordulhat jogorvoslatért. A bíróság határozata pedig kötelező érvényű, és pénzbüntetést is kirokhat a vétkes tagállamra (a GDP 0,1%-a erejéig).

²³ Szerződés 2012.

Már a Stabilitási Egyezmény kapcsán is problémát jelentett a nemzeti birtokbavétel hiánya. A fiskális paktumra ez hatványozottan igaz (lehet). Föderális berendezkedésű országokat vizsgáló kutatások rendre azzal az eredménnyel zárnak, hogy a felülről kikényszerített szabályok nem hatásosak.²⁴ Az EU elé gyakorta példaként állított USA-ban például a tagállamok majd mindegyike alkalmaz valamilyen numerikus szabályt, ám erre semmiféle szövetségi szintű előírás nem kötelezi és nem is kötelezheti őket. Mindez nem jelenti azt, hogy korábban ne vezettek volna be EU-tagállamok saját hatáskörben nemzeti szintű fiskális szabályokat. A 2008. évi válságot megelőzően az EU-15-ökben az egyetlen Görögország kivételével minden állam alkalmazott valamilyen fiskális szabályt. De maga a pénzügyi és gazdasági válság kirobbanása sem szegte az európai országok szabálybevezetési kedvét. Miközben 2008-tól kezdődően Európa országai a válság negatív hatásainak tompításával voltak elfoglalva, szinte kivétel nélkül megpróbálták a kormányzati működés különféle szintjein fiskális szabályokat is bevezetni. A jelenleg is érvényben lévő szabályokról tájékoztat a 3. táblázat.

3. táblázat

Érvényben lévő fiskális szabályok a GMU országaiban (a bevezetés éve)

	Kiegyensúlyozott költségvetés szabálya	Adósságsszabály	Kiadási szabály	Bevételi szabály
Ausztria	2015		2015	
Belgium	2003, 2014		2016	
Ciprus	2014	2015		
Németország	1990, 2013			
Észtország	2014	2014		
Görögország	2014			
Spanyolország	2014	2014	2014	
Finnország	2013, 2014	2014	1999	
Franciaország	2013		2009	
Írország	2013	2015	2013	
Olaszország	2001, 2010, 2014	2014	2014, 2016	
Litvánia	2015, 2016	2012	2015	2015
Luxemburg	2014, 2015			
Lettország	2016	2014	2016	
Hollandia	2014	2014	2015	1998, 2016
Portugália	2014, 2015, 2016	2013		
Szlovénia	2015, 2016		2010	
Szlovákia	2014	2012	2016	
Málta	2014	2014		

Megjegyzés: A szabályok a szövetségi, a tagállami (tartományi, regionális), valamint a társadalombiztosítási alapokra vonatkoznak (a helyi önkormányzatokra fogatosított szabályok nem szerepelnek a táblázatban). A 2012 utániak már jellemzően a fiskális paktum által előírtak szerinti szabályokat rögzítik.

Forrás: saját válogatás és szerkesztés az Európai Bizottság 2017b alapján

²⁴ BORDO–MARKIEWICZ–JONUNG 2011; HENNING–KESSLER 2012.

A program- (vagy általánosabb nevükön periféria-) országok közül Írország hajtotta végre a legsikeresebb fiskális konszolidációt. A 2010-es 23,3%-ról 2017-re a GDP alig 0,5%-ára zsugorodott az államháztartás éves hiánya. Adósságállománya, amely néhány esztendő alatt a banki kimentések okán közel 100 százalékponttal emelkedett, és 2012-ben elérte a GDP 119,6%-át, 2017-ben már csak a GDP 69,9%-ára rúgott. A javulást a felívelő nemzetközi környezet mellett a növekvő bevételek, valamint a kiadások jelentős mértékű visszafogása okozta.²⁵ A konszolidációs program része volt, hogy Írország előbb 2012-ben fiskális felelősségi törvényt iktatott be (új fiskális szabályokkal, valamint egy új független ellenőrző tanáccsal), majd 2013-ban kiegészítette azt a középtávú költségvetési tervezéssel.²⁶ A szabályokat ugyanakkor nem az alkotmányban rögzítették, mivel ahhoz népszavazást kellett volna tartani, egyszerű törvénnyel rendelkeztek azok bevezetéséről.²⁷ Írország azon kevés országok egyike, amelyek egyenleg-, államadósság- és kiadásszabályt is bevezettek. Utóbbi betartását a fiskális tanács monitorozza. Külön egyenlegszabályt érvényesítenek az önkormányzatokra is már 2004-től.

Spanyolország jóval nehezebben kezelte az államháztartás megbomlott egyensúlyát. 2012-ben még 10% felett állt az éves hiány (10,5%), ami 2017-re megközelítette a 3%-ot. Államadóssága továbbra is jelentős (2017-ben 98,4% volt), alig marad el a 2014. évi csúcstól, 100,4%-tól. Spanyolország mindazonáltal már a válságot megelőzően is az egyik legszigorúbb nemzeti szabályrendszert alkalmazta, ám a 2011-ben és 2012-ben elfogadott szabályegyüttessel, amelyet azután 2014-ben megújított (egyenlegszabály, adósságsszabály és kiadási szabály), az ibériai ország kiemelkedően a legszigorúbbá vált. A szabályok mind a központi kormányzatra, mind pedig a régiókra kiterjednek, sőt a helyi önkormányzatokat is lefedik. Ezzel gyakorlatilag az államháztartás szinte egésze a szabályegyüttes hatálya alá tartozik. A strukturális egyenlegszabály érdekessége, hogy amennyiben a társadalombiztosítási rendszerekben hiány állna elő, úgy egyfelől a központi kormányzat mozgásterét kell a kormánynak hasonló mértékben csökkentenie, másfelől a társadalombiztosítási rendszer reformjára kell törekednie az ismétlődések elkerülése érdekében. A 60%-os adósságlimitet pedig három részre osztották: a központi kormányzat a GDP 44%-ára rúgó adósságot halmozhat fel, az autonóm régiók adóssága 13% lehet, míg az önkormányzati szektor teljes adóssága a GDP 3%-át érheti csak el. Az új szabályokat a spanyol alkotmány rögzíti, és a szankcionálás automatikusan történik. 2013-ban független fiskális tanácsot is felállítottak, ami az összes érvényben lévő szabály betartását ellenőrzi.

Olaszországban az éves hiány mértéke még a válsággal sújtott időszakban (2010-ben) sem kúszott magasabbra, mint a GDP 4,2%-a. 2017-ben már csak 2,1%-ot ért el a hiány. A stagnáló gazdaság azonban ezzel együtt sem volt képes érdemben mérsékelni az adósságállományt. Sőt a 2010. évi 115,4%-ról folyamatosan emelkedve mostanra már a GDP 132,1%-án áll. Olaszország saját hatáskörben, alkotmányban rögzítve szigorú egyenlegszabályt fogadott el még 2012-ben, azelőtt, hogy a fiskális paktumhoz csatlakozott volna. (Bár e szabályok – az egyenlegszabályt kiegészítve adósság- és kiadási szabállyal is – ténylegesen csak 2014-ben léptek életbe.) Az alkotmány mellett konkrét megvalósítási törvényt is életbe

²⁵ IMF 2015a.

²⁶ Lásd KOPITS 2014.

²⁷ Írország kapcsán ugyanakkor érdemes elmondani, hogy a szabályok vagy intézményi reformok vitában a szigetország az is-is megoldást választotta. A fiskális paktumból eredő kötelezettségeit az ország általánosabb keretprogramba foglalva valósította meg.

léptettek, amely a fiskális paktum igényeinek megfelelő alkotmányos adósság- és egyenleg-szabályt kiadási szabállyal is kiegészítette. Továbbá arany szabályt is tartalmaz az új olasz szabálygyűttes, amely kifejezetten a regionális és helyi önkormányzatokra vonatkozik. A szabályok betartását ez esetben is újonnan felállított fiskális tanács felügyeli.

Az adósságcsapdából Portugália sem tud kikeveredni az alacsony gazdasági növekedés miatt: a tavalyi esztendőben a GDP 126,4%-án zárta az évet a portugál gazdaság. Ezzel együtt az államháztartási hiányt sikerrel gyűrte le a 2010-es 11,2%-ról előbb 2016-ban 3% alá, majd 2017-ben már csak 1,4%-ra rúgott a hiány. Az országnak nem sikerült alkotmányos szinten rögzíteni az új szabályokat (nem volt meg az ehhez szükséges kétharmados politikai támogatás), ám ennek ellenére egyszerű törvénnyel elérték, hogy 2014-től komplex rendszerben korlátozzák a költségvetési politika mozgásterét az államháztartás minden szintjén. A helyi önkormányzatokra arany szabályt is fogadtatottak. Hasonlóan más országokhoz, Portugáliában is felállt a fiskális tanács (a portugál közpénzügyi tanács).

A legellentmondásosabb helyzet az eurózóna válságát kirobbantó Görögországban alakult ki.²⁸ Hiába zárt Görögország 2016-ban 0,5%-os többlettel, és még 2017-ben is csak 1,2%-os hiányt mutatott az államháztartása, mert az államadósság-ráta továbbra is 180% körül stabilizálódott. Azzal együtt is, hogy az éves kamatfizetési kötelezettsége a GDP „csupán” 3,2%-át éri el. (Ennél magasabb fizetési kötelezettség terheli például Olaszországot vagy Portugáliát is.) A déli állam volt az egyetlen, amely a válság előtt egyáltalán nem alkalmazott saját hatáskörben szabályokat. A kimentésért cserébe az akkori görög kormány már 2010-ben vállalta, hogy szigorú szabályokat vezet be. De végül csak annyi történt, hogy 2012 májusában ratifikálta a fiskális paktumot, majd 2014-ben bevezette – nem alkotmányban rögzítve – az egyenleg szabályt. Saját hatáskörben továbbra sem rendelkezett egyéb szabályok bevezetéséről. A görög vonatkozásra az egyik magyarázat az lehet, hogy a pénzügyi segítségnyújtásért cserébe az országnak amúgy is szigorú konszolidációs politikát kell vállalnia, így az feleslegessé teszi az önként vállalt további korlátozásokat, illetve az IMF–EU párosa erőteljesebb fegyelmező erőt jelenthet, mint bármilyen belső szabály.²⁹

Kérdésként merül fel, hogy a tagállamok és az EU szintjén bevezetett szabályok nem okoznak-e átláthatatlanságot, sőt inkonzisztenciát. A legutóbbi elemzések alapján³⁰ talán nem. A már korábban elfogadott szabályok és a Szerződés (2012) előírásai alapján újólapon bevezetésre kerülő szabályok egyértelmű hierarchiába rendeződnek. A hierarchia csúcsán az új, tagállami szinten bevezetésre ajánlott strukturális egyenleg szabály áll. Az EU-s szabályok pedig (a Lisszaboni Szerződésben megfogalmazott szabályok vagy a hatos csomag fiskális szabályai) egyfajta védőhálóként szolgálnak. (Lásd a 4. táblázatot.) Ez a hierarchia is azt tükrözi, hogy az új kormányközi egyezmény szakítani kíván(t) a múlttal, a Maastrichti Szerződésből hiányzó valós szigor és kényszer kívánja megjeleníteni azáltal, hogy egyfelől drámai mértékben szűkíti a diszkrecionális fiskális politika mozgásterét, másfelől bevonja a rendezésbe az Európai Bíróságot is.

²⁸ A görög válság hátteréről lásd GYÖRFFY 2014.

²⁹ MARKETOU 2015. Marketou ennek tulajdonítja azt is, hogy érdemi vita sem alakult ki a görög parlamentben a fiskális paktumról. Azt a felek amúgy is a német érdekek kiszolgálásának, az országuk érdekeivel ellentétes neoliberális ideológia további térnyerésének tartották.

³⁰ BLIZKOVSKY 2012; VERHELST 2012.

4. táblázat
A fiskális szabályok hierarchiája az EU-ban

Rang-sor	Jogi alap	Instrumen-tumok	Paraméterek	Szankció	Döntés szankcióról	Részes államok
1	Szerződés (2012)	Kiegyensúlyozott egyenleg szabálya	Strukturális hiány a GDP 0,5%-a alatt	Büntetés a GDP 0,1%-áig	EU Bírósága	25
2*	Szerződés (2012)	Adósságsszabály	1/20 résszel csökkenti az adósságnak a GDP 60%-ánál nagyobb hányadát	N/A	N/A	25
3	EU másodlagos jogforrás	Hatos törvény-csomag	A középtávú cél (MTO) közelítése és a strukturális hiány a GDP 0,5%-a alatt	Kamatkozó le-tétől (a GDP 0,2%-a) a bír-ságig (szintén 0,2%)	Tanács (fordított minőségi többség)	27, szankciók csak GMU-tagokra
4	EU elsődleges jogforrás	Lisszaboni Szerződés 126. cikke, Protocol 12	Éves hiány a GDP 3%-a alatt	„Megfelelő” nagyságú büntetés	Tanács (m-nősített többség)	27, szankció csak GMU-tagokra

Megjegyzés: * hasonló adósságsszabály része a hatos csomagnak is.

Forrás: BLIZKOVSKY 2012

Kihívást jelenthet ugyanakkor a szabály betartatása, illetve a büntethetőség – lévén a szerződés kormányközi. A referenciapont az új hatos törvénycsomag, amely a büntetés automatikussá tételével jelentős mértékben szigorított a korábbi, 2011-et megelőző felálláson. Ennek megfelelően az új egyezmény is igyekezett nagy szigorral eljárni. Egyfelől egy automatikusan életbe lépő korrekciós mechanizmust fogantatott, amely lehetővé teszi, hogy az érintett tagállam „az eltérés korrekciója érdekében meghatározott időn keresztül intézkedéseket tegyen” [Szerződés, 3. cikk (3e)].

3. A magánszektor egyensúlytalansága és kezelésének intézményi lehetőségei

A fiskális paktum szinte axiómaként kezeli az elsősorban a válságok első generációs modelljeire jellemző oksági viszonyt: a torz makrogazdasági fundamentumok (így az államháztartás romló pozíciója) egyéb torzulásokra (mint infláció, külkereskedelmi mérleg hiánya, versenyképesség romlása) vezetnek, amelyek azután válságban kulminálnak. A fiskális paktum azt a meggyőződést rögzíti, hogy a gazdasági visszaesés nem oka, hanem következménye az államháztartás tartós hiányának. A második és harmadik generációs válságmagyarázatok ugyanakkor a kormányzati (leginkább a fiskális) politika felől elmozdulást jelentettek a magánszektor magatartásában beálló változások felé – azt indukálva, hogy akár a fiskális politika viszonylagos kiegyensúlyozottsága mellett is elképzelhető gazdasági válság. Közismert, hogy a mostani gazdasági válságot megelőzően az egyetlen Görögországon kívül a GMU-tagországok mindegyike viszonylag szigorú költségvetési

politikát folytatott.³¹ A hiányok elszaladása (akár extrém módon is, mint az történt Írországbán) a bankszektor kintlevőségeinek leírásából, a pénzügyi szektor állami pénzek általi feltőkésítésének a következményeként állt elő. A GMU speciális konstrukcióként jött ugyanis létre: úgy vezették be a közös pénzt az egységes piacon, hogy a pénzügyi közvetítőrendszerre nem vonatkozott az egységes szabályozás.

Az EU állam- és kormányfőinek a Lehman Brothers csődje utáni 2008. októberi döntése az egyes tagországok hatáskörébe utalta a banki kimentést. Visszatekintve megkockáztatható, hogy rossz döntés született, hiszen e bankok mind az EU egységes piacán működtek (egységes szabályozás nélkül), mérlegeikben külföldi eszközök és források tömegei jelentek meg. Írországbán a bankszektor összesített eszközállománya a válságot megelőzően az ír GDP majd nyolcszorosára nőtt. (Az arányok más tagállamokban: Spanyolországban háromszoros, Portugáliában két és félszeres, de például Ausztriában és Franciaországban is közel négyszeres volt.)³² A kimentések tagállami szintű kezelése ezért a pénzügyi válsággal érintett országok kormányait is nehéz helyzetbe hozta, mivel az államháztartási pozíciók drámai mértékben romlottak. A bankválság rövid időn belül közpénzügyi válsággá transzformálódott. Mivel a tagállami költségvetési pozíciók romlása többnyire csak következménye, nem pedig kiváltó oka volt az egyéb válságjelenségeknek, ezért a fiskális paktum elrettentő, visszatartó erővel rendelkezhet ugyan, de útját nem áll(hat)ja olyan válságnak, amelynek gyökerei nem a közszektorban erednek. A nyitott gazdaságok makroökonómiájából jól ismert egyszerű összefüggés alapján:

$$(X - M) = (S - I) + (T - G) \quad (1)$$

ahol: X az export, M az import, S és I a magánszektor megtakarítása, illetve beruházása, valamint T az adók, G pedig a kormányzati kiadások értéke.

Az (1) összefüggés rámutat, hogy hiába a fiskális szigor ($T = G$), a hazai megtakarításokat felülmúló beruházások miatt a külgazdasági pozíció romlik – ahogy történt az a perifériaországokban (lásd az 5. táblázatot). Nem véletlen, hogy a hatos törvénycsomag új elemként, külön rendeletben rendelkezett a makrogazdasági egyensúly megteremtésének igényéről.

5. táblázat

*Kumulált fizetési mérleg és államháztartási egyenlegek
államadósság-rátájának változása, 1999–2007*

	Kumulált folyófizetési- mérleg-egyenleg (GDP %-ában)	Kumulált államháztartási egyenleg (GDP %-ában)	Államadósság-ráta válto- zása (százalékpont)
Portugália	–96	–36	17,4
Görögország	–84	–47	4,2
Spanyolország	–60	2	–25,5
Írország	–21	14	–22,7
Olaszország	–8	–26	–9,9

³¹ LOSONCZ 2014.

³² Lásd ECB 2017.

	Kumulált folyófizetési- mérleg-egyenleg (GDP %-ában)	Kumulált államháztartási egyenleg (GDP %-ában)	Államadósság-ráta válto- zása (százalékpont)
Franciaország	6	-23	4,2
Ausztria	16	-19	-1,6
Németország	27	-19	3,5
Belgium	47	-5	27,4
Hollandia	48	-5	15,8
Finnország	61	33	-10,0
Luxemburg	98	23	1,0

Forrás: BALDWIN–GIAVAZZI 2015, 36. és AMECO

Ha tehát mind a külső pozíció, mind pedig az államháztartás egyensúlyban (vagy közel egyensúlyban) van, akkor a privát szektor (hazai) megtakarításai is egyensúlyba kerülnek a beruházásokkal. De mennyiben reális a köz- és a magánszektorra is kiterjedő általános egyensúlyi pozíciók feltételezése? Föderális államokban (megengedőbben: közös valutát használó monetáris alakulatokban) egyáltalán nem ritka, sőt inkább az a jellemző, hogy az egyes régiók (tartományok, tagállamok) rendre különböző pozíciókat mutatnak – már ha egyáltalán mérik azt – fejlettségbeli, képzettségbeli stb. eltérésekből fakadóan. Következésképpen vagy elfogadja az eurózóna, hogy az egyensúlytalanságok tartósan fennmaradnak, és ennek megfelelően a későbbi válságok elkerülése érdekében olyan állandó transzfermechanizmust valósít meg, amely a föderális berendezkedéssel bíró államokban evidencia, vagy pedig olyan intézményi megoldás(oka)t talál, amely az (1) összefüggés mindhárom tényezőjét érdemben képes befolyásolni, nem csak az államháztartás pozícióját.

E tekintetben a legfontosabb (gyakorlati) kérdés, hogy Németország, amely a legnagyobb hitelező, hajlandó-e szintén felvállalni, hogy külkereskedelmi mérlegének többletét leszorítva a monetáris unió más államainak pozícióját javítsa. Miközben e felvetés az (1) összefüggés alapján önmagában egyáltalán nem irreális (hiszen Németország – továbbá Hollandia, Ausztria vagy Finnország – hitelezői pozíciója más oldalról azt jelenti, hogy egyéb tagállamok, jelesül a válsággal sújtott perifériaállamok hitelfeltevői pozícióba szorulnak), vizsgálni célszerű, hogy milyen feltételek mellett volna hajlandó Németország rontani saját külgazdasági pozícióján. A válságban, illetve a válságrendezésben tanúsított német magatartás alapján egyértelműnek látszik, hogy a megoldás nem az önként vállalt és feltételek nélküli „rontás” volna (praktikusan: a németországi munkabéreknek a termelési szinthez viszonyított jelentős emelése), hanem a partnerországok strukturális adottságainak (elsősorban a munkapiacot értve ide) javítása.³³

Az eddigi gyakorlat a pénzügyi kimentéshez kapcsolt feltételelenség részeként próbálta kezelni e torzulásokat, ám a tényleges intézkedéseket a tagállamok hatáskörébe utalta. Ez a megközelítés – miközben kielégíti a szubszidiaritás elvét, és demokratikus legitimitással is bír (amennyiben a nemzeti törvényhozás és a végrehajtó hatalom együttműködésében jön létre a reformterv), az eddigi tapasztalatok birtokában nem vezetett eredményre. Ezért a fiskális paktum, valamint a hatos törvénycsomag mellett azokat kiegészítve (és így előbbieik érvényességét aláhúзва) olyan előírásokat is célszerű volna

³³ A német hozzáállásról bővebben lásd: BENCZES 2017.

foganatosítania az EU-nak, amelyek a strukturális reformok melletti egyértelmű(bb) kiállást juttatják érvényre.

A fiskális paktum egyensúlyt megcélzó előírása csak abban az esetben lehet eredményes, ha azt kiegészíti a magánszektorra vonatkozó hasonló előírás is. Ezért lehet indokolt olyan újabb paktum elfogadása, amely kifejezetten a versenyképesség javítását célozza meg. Mody³⁴ például a fiskális paktum mellett banki paktumot és versenyképességi paktumot is javasol. Ezzel voltaképpen az (1) összefüggés mindhárom tagjára vonatkozóan közös állásfoglalásra kényszerülnének a felek. Mára az eurózóna stabilitásának megteremtését és megtartását célzó elképzelések közül a bankunió megvalósításának lehetősége realitássá vált. A bankunió létrejöttéről 2012-ben állapodtak meg az állam- és kormányfők. A GMU megerősítésének szándékával létrejövő bankunió részeként jöhetett létre az EKB felügyelete alatt működő egységes felügyeleti mechanizmus, valamint a pénzügyi segítségnyújtásban aktívan szerepet vállaló egységes bankszanálási mechanizmus – utóbbi a következő 10 évben fog teljessé válni. A bankunió harmadik lába az európai betétbiztosítási rendszer lesz majd.³⁵

4. A maastrichti kompromisszumon túl: a fiskális unió esélyeiről

A GMU gazdasági kormányzásának átfogó reformja kapcsán a másik jelentős és figyelemre számot tartó elképzelés a költségvetési unió megvalósítása. 2011 tavaszán-nyarán rövid ideig úgy tűnt, hogy valóban lehet esélye a maastrichti kompromisszum meghaladásának, és az EU tagállamainak vezetői túllépnek a csak a szabályokra alapozott reformterveken. Németország kancellárja, Angela Merkel a német alsóházban tartott beszédében így fogalmazott: „Nemcsak beszélünk a fiskális unióról, hanem elkezdjük azt építeni.”³⁶

A fiskális unió (vagy legalábbis a nagyobb közös költségvetés) gondolata természetesen nem új keletű az Európai Unióban. Az 1977-es keltezésű MacDougall-jelentés éppen azon az alapon utasította el a monetáris unió felállításának ötletét, hogy az nem tudná megfelelően kezelni a „rövid távú és ciklikus fluktuációkat”.³⁷ A jelentés a közösségi transzferek hiányára vezette vissza a monetáris unió életképtelenségét. Mivel a politikai unió lehetősége akkor fel sem merült (sőt ebben az időszakban éppen hogy az európai integrációs folyamat teljes leállásától lehetett tartani), ezért az egységes valutát sem tekintették reális opciónak a felek. Egy évtizeddel később, az egységes európai piac lehetőségén felbuzdulva, Jacques Delors bizottsági elnök és csapata már egyértelműen kiállt az egységes valuta mellett, azt mintegy az európai egységesülő piac betetőzésének és egyben szimbólumának tekintették.³⁸ Az eredeti elképzelések az egységes piac dinamikájából következő erőteljes és intenzív makrogazdasági (gazdaságpolitikai) együttműködést is feltételeztek – ebbe nagyon is beleértve a költségvetési politikát. Ám mint ismert, végül szokatlan szervezeti-intézményi megoldást

³⁴ MODY 2013.

³⁵ JUNCKER 2015. A bankunió és a fiskális unió kapcsolatáról kritikai szemléletben lásd Csaba László tanulmányát a kötetben (*A költségvetési és bankunió: vízvonalzó a többsebességes EU-ban*). A versenyképességi kérdésekről lásd: HALMAI 2014, illetve KUTASI 2015.

³⁶ PIDD 2011.

³⁷ MacDougall Report 1977, 12.

³⁸ DELORS 1989.

fogadtak el. Az a gazdaságpolitika két ágát, a költségvetési és a monetáris politikát külön szintekre delegálta: előbbi a nemzetállamok hatáskörében hagyva, míg utóbbit az Európai Központi Bank felügyelete alá helyezve.³⁹

A válság hatására az első koherens elképzelések a fiskális unió létrehozására meglepő módon nem az Európai Bizottságtól származtak. A Bizottság akkori elnökét, Barrosót kritikák is érték amiatt, hogy nem volt proaktív a válság kitörését követően. Hagyta, hogy az állam- és kormányfők tegyenek javaslatokat a gazdasági kormányzás reformjára, és ezzel szándékosan vagy sem, de a még intenzívebb kormányköziség felé terelte az Európai Uniót.⁴⁰ Bizottsági kezdeményezések híján az EKB korábbi első embere, Jean-Claude Trichet volt az egyik olyan fajsúlyos véleményformáló az EU-ban, aki már viszonylag korán kiállt a GMU gazdasági pillérének tényleges megvalósítása mellett. Trichet egy 2010-es interjújában egyértelműen a föderális EU irányába történő elmozdulást proponálta. Kiemelte, hogy a föderalizmus erősítése hiányában „a gazdasági unióért – amely szerves része a GMU-nak – érzett felelősségvállalás egyértelműen tagállami szintű marad”, és mint ilyen veszélyezteti az euróövezet stabilitását.⁴¹ Egy évvel később pedig már olyan konkrét kétlépcsős válságrendezési tervet vezetett elő a jegybankvezér, amely feltételezte az aktív EU-szintű közreműködést. Elképzelései szerint első lépésként azok az államok, amelyek átmeneti fizetési problémákkal küzdenek, egy EU-alaphoz fordulhatnának kimentésért. A pénzügyi segítségnyújtás azonban – elkerülendő az erkölcsi kockázat beágyazódását – csak szigorú feltételek mellett (volna) lehetséges. Ha azonban a bajba jutott tagállam nem képes (vagy nem hajlandó) a vállalt kötelezettségeinek eleget tenni, akkor második körben „az euró-zóna hatóságai jóval mélyebb és erőteljesebb jogosultságokat szereznek az adott ország gazdaságpolitikájának meghatározásában”.⁴² E második szinten az EU-s szervek (különösen az Európai Tanács) a javaslat értelmében jelentős befolyásra tennének szert a tagállammal szemben. Az erőteljesebb befolyás intézményesítése érdekében Trichet javaslatot tett európai pénzügyminisztérium felállítására is, amely nem az egyes tagországok, hanem a közösség egészének érdekeit tartaná szem előtt, és szükség esetén döntést hozna tagállami szintű közpénzügyi kérdésekben.

Trichet gondolatai inspirációt jelentettek például a brüsszeli székhelyű Bruegel Intézet számára is. Munkatársai azon túl, hogy síkra szálltak a fiskális unió mellett, amely véleményük szerint az euróövezet stabilitásának záloga, részleteiben is kidolgozták egy közös pénzügyminisztérium működési kereteit.⁴³ Az új uniós intézmény elsősorban arra lenne hivatott, hogy folyamatosan monitorozza a tagállami gazdaságpolitikákat, és szükség esetén – ha a tag gazdaságpolitikája az övezet egészének stabilitását fenyegeti – meg is vétőzhatná a vitatott nemzeti döntéseket. Ez természetesen egyben azt is jelentené, hogy a pénzügyminisztérium képes annak megítélésére, hogy valamely tagállam likviditási vagy inkább fizetőképességi problémákkal küszködik-e, és ennek megfelelően kezeli a válságot. Fizetéseképtelenség esetén a felálló intézmény akár a kormányzati kinevezéseket is

³⁹ Lásd bővebben BENCZES–KUTASI 2010. Bod Péter Ákos (BOD 2015) megjegyzi, hogy Lámfalussy Sándor, mint a Delors-csapat tagja, irt ugyan a költségvetési politikák egységesítésének szükségességéről, ám e felvetése súlytalan maradt.

⁴⁰ WYPLOSZ 2012.

⁴¹ TRICHET 2010.

⁴² TRICHET 2011.

⁴³ Részletesen lásd MARZINOTTO–SAPIR–WOLFF 2011.

véleményezhetné, sőt vétóval is élhetne. Legalább ilyen fontos eleme az elképzelésnek, hogy a pénzügyminisztérium adókat szedhetne be, és azokból kifizetéseket teljesíthetne. A Bruegel munkatársai azonban még ennél is tovább mentek, és a betétbiztosítás megteremtésében, illetve a válságmenedzselésben is kiemelt szerepet szántak az intézménynek.

Az új intézmény hasznossága egyebek mellett annak (volna) tulajdonítható, hogy képes lenne gyorsan és rugalmasan reagálni. Az eredeti elképzelések szerint krízis esetén egyfajta végső hitelezőként is funkcionálna. (Ne feledjük, hogy 2011-ben, Trichet elnöksége alatt az EKB a szuverének számára még nem kínált ilyesfajta menedéket, ennek lehetősége igazán csak Mario Draghi hivatalba lépésével vált realitássá.) A szubszidiaritás elvével ellenkező hatalom- és erőforrás-centralizáció azonban ellenállást válthat ki a tagok részéről. Marzinotto és munkatársai ezért síkra szállnak a demokratikus felhatalmazás mellett, és a pénzügyminiszter Európai Parlament által történő megválasztását helyezik kilátásba.⁴⁴ Ezzel pedig egyértelműen az egyik legerősebb (ha nem a legerősebb) legitimációjú közösségi intézmény jöhetne létre az Európai Unióban (lásd az 1. ábrát).



1. ábra

Az euróövezet pénzügyminisztériumának illeszkedése az EU intézményrendszerébe

Forrás: MARZINOTTO–SAPIR–WOLFF 2011, 2. alapján saját szerkesztés

A Tommaso Padoa-Schioppa Group (TPSG) (nevét a néhai olasz EKB-alelnökről kapta) még élesebben fogalmaz, és nem hagy kétséget afelől, hogy az egyetlen járható út az EU számára a fiskális unió létrehozása.⁴⁵ A GMU kiteljesedése folyamatában „az egységes valuta legalább annyi fiskális föderalizmust igényel, amennyi a megfelelő működéshez elengedhetetlenül szükséges, ugyanakkor ennél nem is többet”.⁴⁶ A szerzők felismerik a megvalósítás előtt tornyosuló politikai akadályokat, amikor elismerik, hogy csak annyi föderalizmust célszerű vállalni, amennyi mindenképpen szükséges. Tervezetük üzenete,

⁴⁴ MARZINOTTO–SAPIR–WOLFF 2011.

⁴⁵ TPSG 2012.

⁴⁶ TPSG 2012, 5.

hogy az EU-nak képesnek kell lennie elmozdulni a válságrendezésben meghatározó kormányközi gyakorlattól a közösségi módszer felé. Hasonlóan a Bruegel Intézethez a TPSG csoport is önálló, nemzetek feletti intézmény felállítását mellett érvel, elismerve egyben azt is, hogy mindez a tagállami szuverenitás csorbulását jelenti majd. A szuverenitás korlátozása különösen abban az esetben válik érzékennyé, ha valamely tagállam nem képes magát a pénzügyi piacokról finanszírozni, és a kimentés igényével fordul a közös alapokhoz. A gyakorlatban mindez azt jelentené, hogy „a szuverenitás ott végződik, ahol a fizetőképesség véget ér”.⁴⁷ A Tommaso Padoa-Schioppa-csoport ugyan nem nevezi az EU-szintű intézetet pénzügyminisztériumnak, de gyakorlatilag hasonló jogosítványokkal ruházná azt fel, mint akár Trichet, akár Marzinotto.⁴⁸ Az általuk megálmodott Európai Adósság Ügynökség (*European Debt Agency*) élén is egy pénzügyminiszter állna, akinek feladatai közé tartozna egyebek mellett a tagállami teljesítmények felügyelete (különös tekintettel arra, hogy a tagok tiszteletben tartják-e a fiskális szabályokat), fizetéseképtelenség esetén pedig át is vehetné a közpénzügyek irányítását az érintett tagállamban.

Közös elem a fenti elképzelésekben, hogy az újonnan felállítandó – nevezzük így – pénzügyminisztérium kiemelt szerepet kapna a páneurópai bankfelügyelet létrehozásában és működtetésében is. A bankunió létrehozását a fiskális unió sikeres működése feltételül is szabják a felek arra való hivatkozással, hogy az európai pénzügyi piacok integráltak, és a bankok és államok között olyan mély kapcsolat feszül (messze túllépve az államok közvetett, adósságpapírok általi banki finanszírozásán), amelynek figyelmen kívül hagyása eredményezte részben a jelenlegi adósságválságot is.

A fiskális unió mint kifejezés az Európai Tanács elnökének egy 2012. évi jelentésében már *explicite* is megjelent.⁴⁹ A jelentést ugyan Herman van Rompuy jegyzi, de elkészítésében támogatta őt az Európai Bizottság, az EKB és az Euróacsoport is.⁵⁰ A jelentés kiemeli, hogy a valódi Gazdasági és Monetáris Uniónak négy pilléren kell nyugodnia: 1. integrált pénzügyi keretek; 2. integrált költségvetési keretek; 3. integrált gazdaságpolitikai keretek; valamint 4. megerősített demokratikus legitimitás és elszámoltathatóság. A dokumentum egyértelmű szóhasználatával így fogalmaz: „A GMU zavartalan működése nem egyszerűen a már meghozott intézkedések határozott kivitelezését igénylik [...], hanem egy minőségi lépést a fiskális unió irányába.”⁵¹ A jelentés kiáll a központi euróövezeti költségvetési és közös költségvetési intézmény mellett, amely az aszimmetrikus sokkok kezelésében vállalna részt.

A Rompuy-jelentést követően azonban érzékelhetően lassított a közösség a fiskális unió megvalósítása ügyében. Egy időre úgy tűnt, hogy ha a napirendről le nem is kerül(t), de érdemi előrelépés nem történt. Fordulatot Juncker mint a Bizottság elnökének színre lépése hozott, aki ötödmagával jegyezte azt a dokumentumot, amely minden korábbinál messzebbre ment a fiskális unió megvalósíthatóságának kérdésében.⁵² A gyakran csak *Őt elnök jelentéseként* hivatkozott anyag plasztikus képpel indít: a GMU „jelenleg leg-

⁴⁷ TPSG 2012, 7.

⁴⁸ TRICHET 2011; MARZINOTTO–SAPIR–WOLFF 2011.

⁴⁹ *Towards a Genuine Economic and Monetary Union* (2012).

⁵⁰ Érdekeség, hogy legelső nyilvános felszólalásában, 2009 novemberében, Van Rompuy a válságrendezés kapcsán még nem az EU gazdasági kormányzásának reformjában látta a megoldást, hanem a globális kormányzás átalakítását sürgette (VAN ROMPUY 2009).

⁵¹ *Towards a Genuine Economic and Monetary Union* (2012), 5.

⁵² Lásd JUNCKER 2015.

inkább egy évtizedek óta épülő, de csak részben elkészült házhoz hasonlít. Amikor a vihar lecsapott, a falakat és a tetőt gyorsan meg kellett erősíteni. Legfőbb ideje, hogy megerősítsük az alapjait, és azzá tegyük a GMU-t, aminek eredetileg szánták: kiegyensúlyozott gazdasági növekedésen és árstabilitáson alapuló, sikeres helyé, a teljes foglalkoztatást és társadalmi haladást célzó, versenyképes szociális piacgazdasággá.”⁵³ E célok elérése elképzelhetetlen az Unió gazdasági pillérének elkészülte nélkül.

A jelentés elvárja, hogy jó időkből a tagállamok fegyelmezett költségvetési politikát vigyenek, illetve ügyeljenek nemzetgazdaságuk versenyképességének fenntartására. De ezzel együtt is explicit módon megfogalmazza, hogy sokkok kezelésében nem lehet és nem is célszerű csak a tagállamok – vélhetően hatékony, ám így is fájdalmas és akár elhúzódozó – beavatkozására támaszkodni.⁵⁴ Következésképpen szükség van a GMU-n belüli kockázatmegosztásra. E kockázatmegosztásnak a jelentés két területét nevesíti. Rövid távon a pénzügyi és tőkepiacok mélyebb integrációját tűzi ki célul (ezt nevezi a magánszektor kockázatmegosztásának), megerősítve e folyamatot a bankunióval. Középtávon pedig a költségvetési politika területére is kiterjesztené a kockázatmegosztást.⁵⁵

A jelentés természetesen nem vonja kétségbe a különféle költségvetési (és újabban már makrogazdasági) szabályok fontosságát, de szemléletváltást sürget: egészen konkrétan a maastrichti kompromisszum meghaladásáért áll ki. Olyan új intézményi struktúrák kifejlesztését hirdeti meg, amelyek a közös döntéshozatal révén a szuverenitás további (akár jelentős mértékű) elvonását és/vagy megosztását vetítik előre. Minimális lépésként a koordináció erősítésére tanácsadó funkcióval felruházott Európai Költségvetési Tanács felállítására szólít fel. A hatos törvénycsomag már megteremtette a lehetőséget (sőt voltaképpen irányelv formájában elő is írta) a tagállami költségvetési keretrendszert és az azt felügyelő tagállami költségvetési tanácsokat. A jelentés most arra tett javaslatot, hogy ne csak tagállami szinten, hanem nemzetek felett álló és független költségvetési felügyeleti szervet (tanácsot) állítsanak fel. Így az uniós szintű költségvetési irányítási keretben meghatározott gazdasági célkitűzéseket és ajánlásokat (azok betartását) közvetlenül is ellenőrizni lehetne. Hagen egyébként már 20 esztendővel korábban is hasonlóra tett javaslatot, akkor még süket fülekre találva.⁵⁶

De nem áll meg a jelentés egy újabb tanácsadó szerv létrejötténél, hanem így fogalmaz: „minden kiforrott monetáris unióban bevezettek közös makrogazdasági stabilizációs funkciókat”,⁵⁷ vagyis síkra száll egy olyan mechanizmus kialakítása mellett, amely aszimmetrikus sokkok esetén konkrét segítséget kínál a bajba jutott államoknak, jelezve a fiskális unióba történő elmozdulás igényét. Azok azonban csalódhattak, akik a szolidaritás erősítését a föderális államokra jellemző transzferunióban látják. A jelentés ugyanis csak egy olyan automatikus stabilizációs mechanizmust pártol, amely nem az üzleti ciklusok kisimítását, hanem az egyszeri sokkok negatív hatásainak enyhítését szolgálja. Ez a funkció így a zóna sebezhetőségének mérséklését célozza meg, arról továbbra sincs szó, hogy a szegényebb,

⁵³ JUNCKER 2015, 4.

⁵⁴ A jelentés kiemeli, hogy a leértékelés lehetőségénél minden más eszköz költségesebb és időben is hosszabb lefutású. Hogy ne lehessen mérlegelés tárgya az *exit*, a GMU-nak igenis közös védőhálót kell fejlesztenie.

⁵⁵ A jelentés röviden szót emel a politikai unió létrehozása mellett is, ám erre a jelen tanulmány kereteiben nem térhetünk ki.

⁵⁶ HAGEN 1998.

⁵⁷ JUNCKER 2015, 17.

kevésbé versenyképes államok állandó transzfermechanizmus keretében jutnának támogatáshoz – különösen nehezebb időkben (a ciklus leszálló ágában): „Nem tekinthető [a mechanizmus] a tagállamok közötti jövedelemegyenlősítés eszközének.”⁵⁸

Következésképpen továbbra sincs napirenden, hogy a föderalizmus egyik alapvető fontosságú pillére, a közös adóztatás megvalósuljon. Így arról sincsen szó, hogy a fejlettektől állandósult transzfer áramolhatna a fejletlenebb, versenyképtelenebb régiókba – eltekintve természetesen a Kohéziós és a Strukturális Alapok pénzügyi forrásaitól.

A konkrét finanszírozási formát illetően egyelőre nincs megállapodás a felek között. Az Európai Bizottság vitaanyaga lehetőségként számol az Európai Stabilitási Mechanizmus további feltökésítésével, a közös költségvetés stabilizációs célú átalakításával, sőt új költségvetési források fellelésével (például a GDP-arányos hozzájárulások emelésével), vagy egy úgynevezett *rainy day fund* megteremtésével.⁵⁹ Sőt immáron *explicite* is megjelenik az euróövezeti kincstár megalapításának lehetősége is. A kincstár a jövőben a GMU-tagok gazdasági és költségvetési felügyeletét láthatná el, de a Bizottság elképzelhetőnek tartja, hogy ez az intézmény vállalná magára egy „biztonságos euróövezeti eszköz” (lásd még: eurókötvény) kibocsátását is.⁶⁰ A kincstárhoz hasonlóan az Európai Valutaalap ötlete sem teljesen új, és most már a vitaanyag is nevesítette azt mint valós lehetőséget.

A 2008-ban Európát is elérő adósságválság nyomán az Európai Unió most egyszerre kívánja korlátozni újabb szabályok által a fiskális politika mozgásterét és növelni annak rugalmasságát a közösségi szintű költségvetési politika határainak (és nagyságának) kiterjesztésével. Míg azonban a fiskális szabályok szigorításával, majd tagállami szintű kötelező érvényű birtokbavételével konkrét lépéseket is tett az Unió, addig az intézményi reformokat megjeleníteni hivatott fiskális unió jobbára még mindig csak ötlet, jó esetben terv maradt. Ugyan az elmúlt 2-3 esztendőben újra felélénkület látszik a vita a valós közösségi szintű intézményi reformok keresztülviteléről, és egyben annak lehetősége is látszódnia kezd, hogy az intézményi integráció elmélyítése egyszersmind a túl bonyolulttá vált szabályrendszer egyszerűsítéséhez is teret biztosíthat, ám a tényleges tetteket továbbra is középtávrá teszi az EU.

E tanulmány ugyan nem vitatja a mostani lendület fontosságát, ám kritikusan szemléli a fiskális unió megteremtésének folyamatát. A fiskális unió – ha lesz is – nem valószínű, hogy nagyobb lenne, mint a tagok GDP-jének 1,5–2%-a, és mint ilyen nem lehet majd több alkalmi stabilizációs eszköznél, amelyet csak kivételes esetekben aktiválnak a felek. Ez pedig nyilván nagyon messze van attól, hogy általa egy későbbi politikai unió alapjait fektessék le a tagok. Ami 10 esztendővel a pénzügyi és gazdasági válság kirobbanása és 30 évvel a Delors-jelentés publikálása után továbbra is egyértelmű: a maastrichti kompromisszum meghaladása ugyan távlati cél lehet, de ennek teljesülése rövid távon nem valószínű.

⁵⁸ JUNCKER 2015, 17.

⁵⁹ EURÓPAI BIZOTTSÁG 2017b.

⁶⁰ EURÓPAI BIZOTTSÁG 2017b.

Irodalomjegyzék

- ALESINA, A. – PEROTTI, R. (1996): Budget Deficits and Budget Institutions. *International Monetary Fund Working Paper*, No. 52. DOI: <https://doi.org/10.3386/w5556>
- ANDOR L. (2013): Válságkezelés az Európai Unióban és a valutaunió reformja. *Köz-Gazdaság*, 8. évf. 3. sz. 5–20.
- BALDWIN, R. – GIAVAZZI, F. eds. (2015): *The Euro-Zone Crisis: A Consensus View of the Causes and a Few Possible Solutions*. London, CEPR.
- BARRO, R. J. – GORDON, D. B. (1983): Rules, Discretion and Reputation in a Model of Monetary Policy. *Journal of Monetary Economics*, Vol. 12, No. 1. 101–121. DOI: [https://doi.org/10.1016/0304-3932\(83\)90051-X](https://doi.org/10.1016/0304-3932(83)90051-X)
- BENCZES I. (2004): Fiskális szabályok használata a Gazdasági és Monetáris Unióban. *Külgazdaság*, 58. évf. 11. sz. 20–37.
- BENCZES I. (2011): Az európai gazdasági kormányzás előtt álló kihívások. *Közgazdasági Szemle*, 58. évf. 9. sz. 759–774.
- BENCZES I. (2017): Regionális hegemon-e Magyarország? *Külgazdaság*, 61. évf. 7–8. sz. 3–27.
- BENCZES I. – KUTASI G. (2010): *Költségvetési pénzügyek*. Budapest, Akadémiai.
- BLIZKOVSKY, P. (2012): Does the Golden Rule Translate into a Golden EU Economic Governance? *Lee Kuan Yew School of Public Policy, Policy Brief Series*, No. 7.
- BOD P. Á. (2015): Lámfalussy Sándor (1929–2015). *Közgazdasági Szemle*, 62. évf. 7–8. sz. 713–716.
- BORDO, M. – MARKIEWICZ, A. – JONUNG, L. (2011): A Fiscal Union for the Euro: Some Lessons from History. *NBER Working Paper Series*, No. 17380. DOI: <https://doi.org/10.3386/w17380>
- CSABA L. (2013): Európai Egyesült Államokat – de most rögtön? *Köz-Gazdaság*, 8. évf. 1. sz. 19–27.
- DELORS, J. (1989): *Report on Economic and Monetary Union in the European Community*. Brussels, Committee for the Study of Economic and Monetary Union.
- EUMSZ (2010): Az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. 2010. március 30. *Az Európai Unió Hivatalos Lapja*, C83/47.
- ECB (2014): *Statistic Pocket Book*. Frankfurt, ECB.
- EUROPA (2011): EU Economic governance “Six Pack” – State of Play. MEMO/11/627, Brussels, 22 September 2011. Elérhető: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-627_en.htm?locale=fr (A letöltés ideje: 2019. 08. 08.)
- EURÓPAI BIZOTTSÁG (2017a): *Vitaanyag a gazdasági és monetáris unió elmélyítéséről*. COM(2017) 291, 2017. május 31., Brüsszel.
- EURÓPAI BIZOTTSÁG (2017b): *Numerical fiscal rules in the EU member states*. Brüsszel, Európai Bizottság. Elérhető: https://ec.europa.eu/info/publications/fiscal-rules-database_en (A letöltés ideje: 2018. 02. 12.)
- FABBRINI, S. (2013): Intergovernmentalism and its Limits: Assessing the European Union’s Answers to the Euro Crisis. *Comparative Political Studies*, Vol. 46, No. 9. 1003–1029. DOI: <https://doi.org/10.1177/0010414013489502>
- FRIEDMAN, M. (1959): *A Program for Monetary Stability*. New York, Fordham University Press.
- FUEST, C. – PEICHEL, A. (2012): European Fiscal Union. What is It? Does It Work? And are there Really No Alternatives? *IZA Policy Paper*, No. 39.
- GALBÁCS P. (2012): *Aktív szabályozás vagy gazdaságpolitikai nihilizmus?* Budapest, Akadémiai.
- GYÖRFFY D. (2014): Válság és válságkezelés Görögországban: A puha költségvetési korlát szerepe a gazdasági összeomlásban. *Közgazdasági Szemle*, 61. évf. 1. sz. 27–52.

- HAGEN, J. VON (1998): *EMU Needs an Economic Policy Council. ZEI Report*. Bonn, Zentrum für Europäische Integrationsforschung.
- HAGEN, J. VON – HARDEN, I. (1996): Budget Processes and Commitment to Fiscal Discipline. *International Monetary Fund, Working Paper*, No. 78.
- HALMAI P. (2013): Európai integráció és szuverenitás: A gazdasági kormányzás új dimenziói. *Magyar Tudomány*, 174. évf. 4. sz. 411–421.
- HALMAI P. (2014): *Krízis és növekedés az Európai Unióban. Európai modell, strukturális reformok*. Budapest, Akadémiai.
- HALMAI P. (2017): Új geometria: „teljes” gazdasági és monetáris unió? A gazdasági kormányzás új dimenziói az Európai Unióban. *Magyar Tudomány*, 178. évf. 1. sz. 6–17.
- HENNING, C. R. – KESSLER, M. (2012): Fiscal Federalism: US History for Architects of Europe’s Fiscal Union. *Peterson Institute for International Economics Working Paper Series*, 2012/1. DOI: <https://doi.org/10.2139/ssrn.1982709>
- IMF (2009): *Fiscal Rules. Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances*. 2009. december 16. Washington, D. C., IMF.
- IMF (2015a): *Ireland. Country Report, No. 15/77*. Washington, D. C., IMF.
- IMF (2015b): *Spain. Country Report, No. 15/232*. Washington, D. C., IMF.
- JANKOVICS L. (2013): A nemzeti gazdaságpolitikák mozgástere az új európai keretrendszerben. In MURAKÖZY L. szerk.: *Minden Egész eltörött*. Budapest, Akadémiai. 198–226.
- JUNCKER, J-C. (2015): *Az európai gazdasági és monetáris unió megvalósítása*. 2015. június 22., Brüsszel.
- KENNEDY, S. – ROBBINS, J. – DELORME, F. (2001): *The Role of Fiscal Rules in Determining Fiscal Performance*. DOI: <https://doi.org/10.2139/ssrn.2094473>
- KOPITS, G. (2001): Fiscal Rules: Useful Policy Framework or Unnecessary Ornament? *IMF Working Paper*, WP/01/145. DOI: <https://doi.org/10.5089/9781451856545.001>
- KOPITS, G. (2014): Ireland’s Fiscal Framework: Options for the Future. *The Economic and Social Review*, Vol. 45, No. 1. 135–158.
- KOPITS, G. – SYMANSKY, S. (1998): Fiscal Policy Rules. *Occasional Paper*, No. 162. DOI: <https://doi.org/10.5089/9781557757043.084>
- KOVÁCS Á. – HALMOSI P. (2012): Azonosságok és különbségek az európai válságkezelésben. *Pénzügyi Szemle*, 57. évf. 1. sz. 9–26.
- KUTASI, G. (2015): External Imbalances in the EU: A REER-based Explanation. *Intereconomics*, Vol. 50, No. 5. 301–308. DOI: <https://doi.org/10.1007/s10272-015-0555-x>
- KUTASI, G. (2017): Unsustainable Public Debt in a European Fiscal Union? *Revista, Finanzas y Política Económica*, Vol. 9, No. 1. 25–39. DOI: <https://doi.org/10.14718/revfinanzpolitecon.2017.9.1.2>
- KYDLAND, F. E. – PRESCOTT, E. C. (1977): Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans. *Journal of Political Economy*, Vol. 85, No. 3. 473–491. DOI: <https://doi.org/10.1086/260580>
- LOSONCZ, M. (2013): The Sovereign Debt Crisis and the Weakening of the Pillars of the Economic and Monetary Union. In FARKAS, B. ed.: *The Aftermath of the Global Crisis in the European Union*. Newcastle upon Tyne, Cambridge Scholars Publishing. 56–82.
- LOSONCZ M. (2014): *Az államadósság-válság és kezelése az EU-ban*. Tatabánya, Tri-Mester.
- LUCAS, R. E. (1976): Econometric Policy Evaluation: A Critique. *Carnegie Rochester Conference Series on Public Policy*, No. 1. 19–46. DOI: [https://doi.org/10.1016/S0167-2231\(76\)80003-6](https://doi.org/10.1016/S0167-2231(76)80003-6)

- Macdougall Report (1977): *Report of the Study Group on the Role of Public Finances in European integration*. Brussels, Commission of the European Communities.
- MARKETOU, A. (2015): *Constitutional Change through Euro Crisis Law: Greece*. Elérhető: <https://eurocrisislaw.eu.europa/wp-content/uploads/sites/44/2019/05/Greece.pdf> (A letöltés ideje: 2018. 02. 12.)
- MARZINOTTO, B. – SAPIR, A. – WOLFF, G. (2011): What Kind of Fiscal Union? *Bruegel Policy Brief Issue*, 2011/06, November.
- MODY, A. (2013): *A Schuman Compact for the Euro Area*. Brussels, Bruegel Essay and Lecture Series.
- PERSSON, T. – TABELLINI, G. (2000): *Political Economics*. Cambridge (MA), MIT Press.
- PIDD, H. (2011): Angela Merkel Vows to Create Fiscal Union Across Eurozone. *The Guardian*, 2 December 2011.
- Szerződés a gazdasági és monetáris unióbeli stabilitásról, koordinációról és kormányzásról* (2012).
- TPSG (2012): *Completing the Euro: A Road Map towards Fiscal Union in Europe*. Report of the Tommaso Padoa-Schioppa Group, *Notre Europe*, June 2012.
- Towards a Genuine Economic and Monetary Union*. European Council, The President, 25 July 2012, Brussels.
- TRICHET, J.-C. (2010): *Trichet: la BCE «n'est en aucun cas là pour réparer les erreurs des gouvernements»*. Elérhető: <http://bruxelles.blogs.liberation.fr/2010/07/13/trichet-la-bce-nest-en-aucun-cas-la-pour-reparer-les-erreurs-des-gouvernements> (A letöltés ideje: 2019. 08. 08.)
- TRICHET, J.-C. (2011): *Tomorrow and the Day After Tomorrow: A Vision for Europe*. Elhangzott a berlini Humboldt Egyetemen, 2011. október 24.
- VAN ROMPUY, H. (2009): *Acceptance Speech by Herman van Rompuy*. 19 November 2009, Brussels.
- VERHELST, S. (2012): How EU Fiscal Norms Will Become a Safety Net for the Failure of National Golden Rules? *European Policy Brief*, No. 6.
- VIGVÁRI G. (2016): Trilemmából dilemmába: Politikai gazdaságtani gondolatok az Európai Unió jövőjéről az elmúlt évek válságai alapján. *Köz-Gazdaság*, 11. évf. 3. sz. 281–292.
- WYPLOSZ, Ch. (2012): Happy 2012? *Voxeu.org*, 3 January 2012. Elérhető: www.voxeu.org/index.php?q=node/7487 (A letöltés ideje: 2019. 08. 08.)

Vákát oldal

Csaba László

A költségvetési és bankunió: vívóvá a többsebességű EU-ban

Az alábbi írás arra a kérdésre keresi a választ, hogy a Költségvetési és Bankunió (a továbbiakban: KBU) eddigi működési tapasztalatai és a várható kiegészítő intézkedések mennyiben jelentenek új szakaszt az európai integráció fejlődésében. Megállapítja, hogy a nemzetek fölötti döntéshozatalnak olyan új rendje jött létre, amelyből csak a brexit révén lehet kilépni. Ezzel szemben a „kívül is levők, belül is levők” számára a költségek halmozódnak, míg a haszon elmarad. A KBU a többsebességű Európa korábban is létezett gyakorlatát formális-intézményi szintre emeli. A kimaradókra az örök cserejátékos szerepe vár, pénzügyi sérülékenységgel és az érdemi nagy döntésekből történő intézményes kimaradással.

Nagy-Britannia 2019 közepére kiválik az Európai Unióból,¹ és ezáltal megszűnik az EU nemzetek feletti irányba történő fejlődését intézményesítő törekvések egyik legfőbb akadálya. A britek kultúrájától és gondolkodásától hagyományosan távol állt mindaz a – jelentős részben érzelmi, lélektani, történelmi alapú – lelkesedés, amely az európai projektet az alapító atyáktól fogva jellemezte, s amely számos nehézségen és elakadáson lendítette át az integrációs folyamatot. Ennek az idegenkedésnek számos oka ismert, a szigetmentalitástól a tengeri és nukleáris hatalmi státuson át az évszázados pénzügyi központ szerepéig. A brit jogrend és a brit politika eredendően idegen volt és maradt a kontinentális hatalmak „egyre szorosabb uniójától” és különösen a nemzetek feletti megoldásoktól.

Márpedig az elmúlt negyedszázadban éppen ezek – a közös valuta, a válságkezelő intézmények és nem utolsósorban az Európai Bíróság és az Európai Parlament aktivista szerepfelfogása – az EU-t messzire vitték attól a szabadkereskedelmi övezet plusz kormányköziség víziójától, amely a britek lelke mélyén mindig is élt. A helyzet legjobb ismerője szerint² nem az volt a valódi kérdés, hogy a hagyományos szembenállás szakításhoz vezet-e az egyre szorosabb együttműködés gyakorlata és az angol különutasság konfliktusában. Inkább csak az, hogy mikor és milyen formában jön felszínre ez a törés. Nem kétséges, hogy ebben jelentős – pótlólagos, némelyek szerint meghatározó – szerepet játszott a brit politikai osztály téves helyzetértelmezése és a közösségi média, valamint az arányos szavazás és a hamis hírekre épülő kommunikáció jelentőségének alábecslése.³

¹ E sorok írásakor már a 2020-as határidő is túl közelinek tűnik, míg az újabb népszavazás ügye nem került le a brit napirendről. Vesd össze: BACZYNSKA–STRUPCZEWSKI 2018. A brit kormány ekkortájt kiszivárogtatott elemzése szerint az átmeneti időszak voltaképp „bármédig” tarthatna, azaz ez lenne az „új normalitás”, a szabad kereskedelem megőrzése érdekében. Vesd össze: FOX 2018.

² SIMMS 2016.

³ GLENCROSS 2016; WELFENS 2017, 33–80.

Nem kérdéses, hogy ez az egyszeri esemény egybeesik az Unió 2020 utáni többéves pénzügyi keretének kidolgozási munkálataival, és ennek összefüggésében elkerülhetetlenül előtérbe kerülnek a „hogyan tovább” stratégiai kérdései, amelyek túlmutatnak a szokásos nettó adok-kapok bazári alkuján. A Bizottság 2017. júniusi, öt változatban előadott elképzelése, valamint az azóta is számos – nemzeti és közösségi – fórumon folyó műhelymunka révén már eldőrdült a startpisztoly. Az Unió már ma is láthatólag egyre kevésbé a hagyományos mezőgazdasági és területfejlesztési támogatások ügyéről szól. A korábban háttérbe szorított nagy, kellemetlen kérdések – a közös bel- és igazságügy a tömeges és szabályozatlan bevándorlás okán, a kül- és biztonságpolitika a posztszovjet és a földközi-tengeri térség válsága okán, végül a 2010–2014 közt túlnyomórészt létrejött újítások alapszerződésbe illesztésének hatalmas feladata nemcsak fontossá, hanem időszerűvé és sürgetővé is teszi a nagy kérdésekről történő, a pragmatikus, napi megfontolásokon túllépő gondolkodásirányokat és elemzéseket.

Ebben az írásban csak a harmadikként említett kérdéskört, ezen belül is a 2012 óta élő KBU tapasztalatait és kihívásait elemezzük. Mindez annak tudatában történik, hogy a nagytotál átalakulóban van, és korábban megfontolásra sem méltónak tűnő megoldások a gyakorlatot formáló, döntésre érett alternatívaként jelenhetnek meg, mint ahogyan ez volt a helyzet számtalanszor az elmúlt évtizedben. Kiindulópontnak vehetjük azt,⁴ hogy a britek kilépése az általunk taglalt kérdések mindegyikében, de különösen a pénzügyi unió és a makroprudenciális szabályozás terén *új lendületet adhat a jórészt már elindult folyamatoknak*. Az idézett szerző találó fordulatával élve megteremtődött az esélye a „valódi gazdasági és pénzügyi unió” létrehozásának. Ennek a lényege az, hogy az eddig csak megtúrten, átmeneti, pragmatikus megoldásként létezett nemzetek fölötti megoldások politikai és jogi elismerést is nyernek.⁵ Mi több a bankunió még befejezetlen elemei – mindenekelőtt a közös betétbiztosítás – és a költségvetési átláthatóság intézményesítése, a statisztikai kimutatások szigorúbb ellenőrzése, az elszámolási trükkök visszaszorítása a magától értetődő feladatok közé sorolhatók. Egyre kevésbé lesz tartható az – az egyébként a korábbi időszakban is hamis⁶ – megközelítés, ami a nettó transzferegylegek alapján, vagyis egyfajta fejőstehénként értelmezte az Uniót. Ehelyett most – a következő pénzügyi válságra is készülve – a közös szabályozás és a közös védekezés mintegy ellenszolgáltatás nélkül, önérdékből kerül a napirendre. Nem ellenszolgáltatás fejében, hanem azért, mert a közösség csak így tud működni a globális pénzügyi rendszerben.

1. A költségvetési politika újraértelmezése

Az elméleti alapvetést két jelentős, sok szerző által jegyzett kötet alapján tárgyaljuk. Az egyik⁷ elsősorban az Egyesült Államok példáján vizsgálja az általuk „új normalitásnak” nevezett világot. Ebben az államháztartási stimulus korántsem egyszeri és rövid távú, hanem tartós, a közpénzügyi hiány jelentős mértékben természetes, az államadósság – amit „ügyszem kell visszafizetni, sőt az öngyilkosság lenne” – pedig soha nem

⁴ MACCHIARELLI 2017, 110–111.

⁵ Utóbbi feltételeit könnyű felsorolni, ámde annál nehezebb lehet a gyakorlatba átültetni, ahogy arra HALMAI 2017, 14–16. is kitér.

⁶ Lásd erről BAJUSZ 2015 meggyőző elemzését.

⁷ BLANCHARD et al. 2016.

látott mértékűre duzzadhat. Ebben a – Huxley-féle értelemben vett – szép új világban megfér a tartós deflációs veszély és az ez ellen tartósan negatív reál- (néha nominális) kamatokkal operáló jegybanki gyakorlat. Ekkor a jegybanknak nem feladata sem a megtakarításoknak a bankrendszerbe terelése, sem pedig a tőke- és az árupiacokon ilyenkor – és nem kis részben a jegybanki politika miatt – kialakuló eszközbuborék kipukkasztása.

A FED láthatólag a munkanélküliség természetes rátájának elérése után sem törekszik a korábbi időszakban megszokott kamatszintek elérésére. Mi több a Trump elnöksége alatt végbevitt adócsökkentés és a Dodd–Frank-féle tőkepiaci korlátozások 2017. évi visszavonása együttesen még tovább fújja a befektetési légkömböt. A szolid, visszafogott magatartás ugyan ajánlott, de semmi nem készíteti rá a pénzpiac szereplőit, hiába tudható a korábbi válságok tapasztalatából, hogy ebből baj lehet (lesz is).

A másik vaskos áttekintés⁸ az európai tapasztalatokat összegezve indítja el a helyzetértékelést, jelentős részben gyakorlati szakemberekre (jegybankárok és kormánytanácsadók tudására) építve. Ők – a ma szokásos közgazdaság-tudományi megközelítéssel szemben – a gyakorlatból fölfelé építik az elméleti keretet. Ennek összefüggésében kiemelkedően fontos szerepet kap az a tény, hogy a jegybankok mérlegfőösszege – főképp, bár nem kizárólag a bankmentések és a tartósan expanzív pénzkínálat melletti szűkös hitelkihelyezés okán – a GDP-hez képest jelentősen megnőtt.⁹ Ez *megegyeztetten a monetáris, és lecsökkentette a fiskális politika mozgásterét*. (Bár Friedman követői szerint ez korábban sem volt másképp.)

Jelentős teret szentelnek e műben a költségvetési politika depolitizálásának, az ezzel kapcsolatos törekvések életszerűségének, illetve annak, hogy az európai – W alakú – recesszió és némely tagállam viharos belpolitikai hulláma mennyire engedett teret ennek a – központi bankok függetlensége analógiájára megfogalmazott – törekvésnek. Ódor és Kiss részletes elemzéssel mutatja ki¹⁰ a – Bernanke kötetéből is kitűnő – mozzanatot, hogy a költségvetési politikát egyre összetettebb és részletesebb előírások és szabályok kötnék mind országokon belül, mind az EU szintjén, különösen a költségvetési uniót megcélzó, 2012 nyara óta érvényes új megoldások következtében.¹¹ Utóbbiak a „fegyelemért cserébe pénzt” megközelítés keretében jórészt érvényt is szereztek a következő években.

Eközben – a korábbi szakirodalmi nézetre rácsfolva – a költségvetési tanácsok léte vagy hiánya nem bizonyult meghatározónak, mint ahogy a tanácsok hatásköre sem. A döntő elem az volt, hogy létrejött-e, vagy sem egy szakmai közmegegyezés, vagy pedig a „jó dolog-e, kérem, a pusztán megszorításokra épülő politika, vagy jobb lenne lazasággal orvosolni a bajt” természetlen szembeállítás mentén folytak a közélet vitái. Emlékeztetünk arra, hogy François Hollande elnöksége vagy a görög Sziriza kormányprogramja vagy a 2014 óta regnáló, António Costa vezette portugál baloldali kormány kimondottan az EU diktátumának tekintett pénzügyi szigor ellenében nyert választást. Ebben a helyzetben

⁸ ÓDOR 2017.

⁹ Az amerikai jegybank szerepét betöltő Fed esetében ez nem kevesebb, mint négyszeres (sic!) volt egyetlen évtized alatt. Ennek körülményeiről, az idevezető döntésekről és értelmezésükről kimerítő áttekintést ad a központi bankot ekkortájt vezető Ben Bernanke (2017) magyarul is napvilágot látott emlékirata.

¹⁰ ÓDOR–KISS 2017.

¹¹ Ezek körülményeit és mibenlétét korábbi írásunkban (CSABA 2015) tárgyaltuk, ezért erre ehelyütt nem térünk vissza.

a tudomány által kedvelt komplex eljárások a zűrzavar és a politikai kiskapuk fedőnévévé silányulhattak.

A témakör talán legizgalmasabb része a *diszkrecionális államháztartási politika visszatérését és tartóssá válását* – azaz az európai uniós „új normalitást” – övező viták fellángolása és folytonos jelenléte. Mint közismert, a hagyományos keynesi felfogás a költségvetési szimmetria alapvetésével élt. Azaz jó években nem 3% alatti deficitre,¹² hanem többlettel záró költségvetésre kell törekedni ahhoz, hogy a visszaesés idején legyen a költsékezésre mozgástér. Ezt a hagyományos felfogást azonban csak a tagállamok egy része vallja és alkalmazza a gyakorlatban, így Németország, a balti államok, Románia, Szlovákia, Csehország, Írország. Mások – mindenekelőtt a latin országok és Görögország – elvileg sem tartják követendőnek. Nem kérdéses ugyanakkor, hogy az EU mai konstrukciójában a pénzügyi unió lényege szerint és részleteiben is megköveteli a tagállamok azonos felfogását, legalábbis az elvek tekintetében, és emellett *egybehangolt – bár semmiképp sem azonos – költségvetési politikai (és részben szerkezetkiigazítási) lépéseket is*.¹³

A költségvetési unió meghirdetése ezért semmiképp sem jelenthette – és nem is jelenti – azt, hogy a politikum lényegét jelentő kérdéseket nemzetek feletti – mint mostanság mondani szokásos: „senki által meg nem választott” – technokratikus szerv dönthetné el. Az ugyanis, hogy ki, mit és mennyit fizet, és miből, a szabad társadalmak egyik legfontosabb kérdése, az amerikai függetlenségi háború „semmilyen adót nem fizetünk oda, ahol nem vagyunk képviselve” elve nyomán. Ugyanakkor az is egyértelművé vált a 2007–2009-es globális pénzügyi válságra adott válaszok nyomán, hogy a közösségi pénzügyek vitele konkrétan és részleteiben is igényli azt, hogy a költségvetési politikák azonos stílusú válaszokat adjanak. (Miközben a társadalom számára alapvető kérdések, így például, hogy mekkora legyen a jóléti állam, és kinek a szempontjai milyen módon érvényesüljenek, nemzeti hatáskörben maradhatnak.)¹⁴

Ebben a szemléleti keretben fogalmazódtak meg az európai fiskális politika új kérdései és megközelítései is. Az egyik legfontosabb kérdés nyilván az, hogy miképp lehet megbízható és alkalmazható módon számolni a költségvetési multiplikátor mértékét. Ismeretes, hogy a görög válság mélypontján épp az IMF – akkoriban Olivier Blanchard vezette, neokeynesiánus – elemzői csoportja állt elő azzal, hogy a görög válságot a megszorítások csak elmélyítették. Ezt a véleményüket azzal támasztották alá, hogy a költségvetési multiplikátor mértéke a szokásos föltételezések duplája vagy még nagyobb is lehet. Például 1 százalékpontnyi megszorítás akár 4–5 százalékpontnyi visszaesést is kiválthat, ha a modellföltevéseik igazak.

Bizonyára nehéz lenne e bonyolult technikai és ökonometriai kérdésekben egy alkalmazott/gazdaságpolitikai jellegű elemzésben igazságot tenni, bár az alkalmazásra épp a „mi mennyi” kérdése hat a legközvetlenebbül. Egyfelől a fenti témában kirobbant – de témánktól messze vezető, ezért itt nem tárgyalt – nemzetközi vita ismételten aláhúzta annak a jelentőségét, hogy a közgazdasági modellek természetéből adódóan minden következtetés

¹² Ha az újraelosztás aránya a magyar–olasz–francia léptékű 50% a GDP-n belül, 3% hiány a kiadási oldal 6%-ának felel meg, az uniós átlag 40%-hoz képest értelemszerűen még több, vagyis inkább laza, mint túl szigorú a maastrichti kritérium.

¹³ WYPLOSZ 2017.

¹⁴ Így élhet egymás mellett a minimális jóléti juttatásokra építő lett és ír modell a kiterjedt jóléti funkciókat működtető német, holland és finn rendszerekkel meglehetősen békességben.

csak az adott megszorítások, előföltételek mellett igaz. Utóbbiak érvényét pedig vagy nem tudjuk, vagy épp ebben oszlanak meg leginkább a bemenő információk.

Éppen ebből is következik, hogy a korábbi időszaktól eltérően egyáltalán nem egyértelmű az, hogy a szabálykövető magatartást formális intézmények, különösen a kormányzattól függetlenített költségvetési tanácsok révén lehetne a leghatékonyabban elérni, ahogyan az a korábbi irodalomban axiomatikusan szerepelt. Az Európai Unió elmúlt évtizedében kialakult válságkezelési gyakorlat összehasonlító elemzése¹⁵ bizonyos agnoszticizmusra ad alapot. Egyfelől számos esetben erős formális intézmények híján is sikeres volt az államháztartás konszolidációja, mégpedig úgy, hogy az a gazdasági növekedést nemhogy akadályozta volna, hanem hosszabb távon (5–7 év távlatában) kimondottan előmozdította. Ez volt a helyzet Lettorszáiban, Szlovákiában és Írorszáiban. Más országokban – így például Belgiumban, Franciaországban, az Egyesült Királyságban – a kiterjedt és erős formális jogosítványokkal bíró intézményi elrendezés sem tudott gátat szabni a rendszeres és nagymértékű kisiklásoknak. A legfontosabb magyarázó elemnek ezért a szakmai egyetértés és az ezt támogató társadalmi-politikai közvélekedés bizonyulhat.

Különösen Franciaország, Olaszország és Spanyolország esetében vált szembeötlővé, hogy a közgazdasági és a politikai megfontolások egymással rendszeresen szembekerültek, és ezért a költségvetés kiigazítására, de különösen az adósságszabály betartására irányuló kormányzati politika rendre csődöt mondott. 2003 óta visszatérően, mondhatni éves rendszerességgé eseményként előbb a vétkeket tömörítő Ecofin, a pénzügyminiszterek tanácsa, majd a Bizottság, végül a legfőbb döntéshozó szerv, a Tanács is áldását adja arra, hogy a „különlegesen kedvezőtlen körülmények halmozódására tekintettel, átmeneti jelleggel” felmentést ad a visszaesőknek az államháztartási szabályok betartásának kötelezettsége alól. Nehéz lenne nem gondolnunk arra, hogy az említett országok államháztartási tervezésébe már szinte beépült az a racionális várakozás, amely szerint a felmentést megkapják, még visszatérő és jelentős eltérések esetén is.

Tegyük hozzá: a felsorolt nagy tagállamokban nem arról van szó, mint korábban például Hollandiában és részben Lengyelországban is, hogy az államháztartásban hagyományosan rejtett módon meglévő feszültségeket – különösen a nyugdíjtartozásokat – kimutatják és számszerűsítik. A három említett államban egyrészt a bankrendszer bukott hiteleinek állami átvállalása, másrészt az állami cégek veszteségeinek fedezése, harmadrészt a ténylegesen szükségessé váló nyugdíjkiadások miatt az időskori ellátások költségvetési kiegészítése áll a visszatérő hiányok mögött. Mindezek – bár érthetőek – elég messze állnak a növekedést állítólag serkenteni hivatott reflálás, vagyis a költségvetési eszközökkel történő gazdaságélénkítés – ideológiailag fennen hirdetett – céljától, ekképp nem is eredményezhetik azt. Szembetűnő, hogy tartós növekedést a kimondottan ortodox felfogású országok értek el – a baltiaktól Luxemburgig és Szlovákiáig –, míg a lazaságot, finomabban az „új normalitást” – képviselő államoknál mind a növekedés lanyha, mind a várt pénzügyi javulás elmaradt, önmagát erősítő rossz köröket gerjesztve.

A költségvetési unió szempontjából kétségtelenül a legnagyobb kihívást az egyedi mérlegelésre épülő, vagyis a diszkrecionális költségvetés-politikai gyakorlat visszatérése és elméletileg is bevetté válása¹⁶ jelenti. Egyfelől a válság kezelésének tapasztalatai meg-

¹⁵ GYÖRFFY 2018, 191–212.

¹⁶ CORICELLI–FIORITO–MOLTENI 2017.

erősítették azt a meggyőződést, hogy a békeidőkre kialakított szabályok a valódi nehézségek idején nem alkalmazhatók, vagy bevetésük túlzott és indokolatlan merevséget vinne a döntéshozatalba. Másfelől nem kétséges, hogy minél nagyobb fokú a kötetlenség, annál nehezebb kompromisszumokat találni a különféle belpolitikai feszültségek és kihívások közt lavírozó nemzeti kormányok szempontjai között. Tegyük hozzá: a ma már túlsúlyos magán-pénzpiaci szereplők igen rosszul viselik, amikor a kormányzat ilyen-olyan okokból rendszeresen eltér az általa előre bejelentett iránytól, ekképp tovább gyengítve szavahihetőségét.

Szeretnénk kiemelni: nem az a fő baj, amit a gazdaságpolitikai elemzésekben szokás kiemelni, nevezetesen hogy a „fegyelemért pénzt” elve nem működik, mert ebben nincs sok meglepődni való. A valódi gondot a – közgazdasági és különösen a pénzügyi – elméletben rég ismert és bevett *hitelességi probléma kiéleződése jelenti*. A dél-európai országoknak mostanra annyira megrendült a hitelessége, hogy még oly erőteljes javulás, még oly erőteljes megszorítás révén sem állítható helyre könnyen és gyorsan.

A költségvetési unió meghirdetésének és a közösen vállalt célok/mértékek szigorú betartásának épp az (lenne) az értelme, hogy a rendszeresen ellenőrzött teljesítményjavulás, valamint az ehhez nyújtott közösségi támogatás együttesen visszaadja az euróövezet némely meggyengült hitelességű országának a piaci elfogadottságot. Nem kétséges ugyanakkor, hogy – az egy időben bálványként tisztelt inflációs célkitűzéshez hasonlóan – ez a megoldás is csak akkor lehet sikeres, ha a játékosok a szabályok szerint játszanak, és nemcsak az ígéretekben mutatják fel a javulást.

Tekintettel arra, hogy a szabályszegők közt rendszeresen három nagy tagállam is megjelenik, amelyek mindegyikénél igazolható lenne (véltetőleg önálló országtanulmány-terjedelmű elemzéssel), hogy államháztartásuk lazasága mögött a politikai struktúra megoldatlanságai játszanak meghatározó szerepet, a költségvetési uniót inkább normatív értelemben értelmezhetjük, mint például a Maastrichti Egyezményben kijelölt politikai uniót is. Nem kétséges, hogy a konjunktúra javulása teret adott a költségvetési pozíciók javulásának, és az adósságráta is csökkenésnek indult: a 2014. évi csúcsról, ami a GDP 92,9%-a volt, 2017-re 87%-ra mérséklődött, és az EKB előrejelzése szerint 2020-ra 80,7%-ra mérséklődhet, ami még mindig lényegesen magasabb a válság előtt (2008-ban) mért 68,6%-nál.¹⁷ Ugyanakkor a korábbi időszak tapasztalatai óvnak attól, hogy a javulási folyamatot adottnak és kőbe vésettnak tekinthessük. Egyfelől számos elemző szerint az európai konjunktúra 2017–2018 során tetőzik, ami az automatikusan (árstabilitás mellett) adódó adósságráta-javulást nem tenné fenntarthatóvá, és a fenti előrejelzésnél borúsabb kilátásokat valószínűsítene.

Másfelől: az integráció jogrendszerének alapvetően kormányközi jellege¹⁸ igen erős, tiltó jellegű korlátokat állít a vétkesek szó szerint vehető „megbüntetése” elé. Kicsi a valószínűsége, hogy például a költségvetési paktumban szereplő módon valóban akár a GDP 0,5%-áig terjedő büntetést rójanak ki egy nagy tagállamra, mondjuk Franciaországra, a számszerű előírásoknak való meg nem felelésre hivatkozva. Ilyen értelemben jogosan fogalmazódik meg a szabályalapú költségvetés hatékonyságát épp az európai uniós gyakorlat alapján megkérdőjelező, agnosztikus szakirodalmi álláspont.¹⁹

¹⁷ Forrás: *Economic Bulletin*, 2017/8. 34–35.

¹⁸ BICKERTON–HODSON–PUETTER 2015.

¹⁹ BENCZES 2017 értő megfogalmazásában.

2. A bankunió rögzös útján – további lépések

Az európai bankunió végső fokon nem más, mint az egységes piac – egységes pénz maast-richti programjának betetőzése, befejezése technikai értelemben. A bankunió – beleértve a közös bankfelügyeletet – még a Lámfalussy Sándor vezette szakértői csoport ajánlásainak folyománya 2001-ből, amit azonban a tagállamok – nem utolsósorban az ellenérdekeltek britek, a City érdekeit a szabályozókkal szemben végsőkéig védő angol kormányzat – ellenállása miatt csak a globális pénzügyi válságot követően sikerült tető alá hozni.

Megjegyzendő, hogy e lépéssort lezárva a Bizottság már 2015-ben kiadta a *Zöld könyvnek* nevezett tervezetét,²⁰ amely szerint a bankuniót tőkepiaci unióval is ki kellene egészíteni legkésőbb 2019 során. Ennek lényege a tőkepiaci szabályozások egységesítése és ezáltal a kontinentális tőkepiac – jelenleg meglehetősen csökevényes és szétszabdalt – formáját a vállalatfinanszírozást jobban segítő, valódi egység és intézményi keret kialakítása. Ha ez sikerülne – ami e sorok megírása idején egyáltalán nem borítékolható –, akkor az konkrét tartalmat adna annak a sokat ismételt fordulatnak, amely szerint a brit kilépést esélynek és nem csapásnak kell tekinteni, mert az alkalmat ad a valódi pénzügyi unió intézményes megalapozására.

A 2012. júniusi tanácsi határozattal útjára indított bankunió voltaképp az áruk és – ma még sajnos sokkal kisebb mértékben – a szolgáltatások *határokon átnyúló közös piacának természetes alkotóeleme*. Minél erősebb és elterjedtebb a kontinentális német–francia modell, ahol az ipari és pénzügyi vállalkozások összefonódása norma és nem kivétel, mint az amerikai gyakorlatot általánosító tankönyvekben, annál inkább technikai minimumként adódna – adódott volna – az, hogy azonos szabályok vonatkozzanak a határon átvélő banki tevékenységekre, és azonos szabályok szerint „éljenek és haljanak meg” a határokon átvélő tevékenységet folytató bankok. Ellenkező esetben a *szabályozási arbitrázs* mint közismert kormányzati kudarcot kiváltó tényező meghatározó lehet a tevékenységek elhelyezésében és működtetésében is.

A bankunió kérdésének legalaposabb, monografikus terjedelmű elemzését David Howarth és Lucia Quaglia kötete tartalmazza.²¹ Az abban kifejtettek megisméltésétől tartózkodunk, csak néhány következtetésüket idézzük fel. A bankunióra is érvényes az a sok tekintetben normatív nagyotmondás, amit a költségvetési unió kapcsán már részletesen bemutatunk. Ahogy utóbbi nem jelenti az államháztartási politikák egységesítését, sem pedig depolitizált felügyelő szervre ruházását, amely egységes szabályok szerint járna el, *a bankunió sem azt takarja, amit a kifejezés szemantikai értelemben megjelenítene*.

A bankunió voltaképp négy, egymással szorosan összefüggő, mégis különálló részterület „közösségiesítését” jelenti végső fokon. Az első és legfontosabb a rendszer egésze szempontjából fontos nagy bankok közös, központi felügyelete. Ezt az EKB-hez telepítették, de azon belül elkülönült egységbe szerveződött, hogy a monetáris politikával adódó nyilvánvaló érdekütközések és átfedések elkerülhetők legyenek. Az évtizedes kormányfői tanácsadó szerepből is építkező Christian de Boissieu²² joggal jegyzi meg, hogy ez bizonyára

²⁰ European Commission: *Green Paper – Building a Capital Markets Union*. Brussels, 18.2.2015/final version. Elérhető: www.ec.europa.eu/finance/consultations/capital-marketsd-union/docs/green-paper/en (A letöltés ideje: 2019. 08. 09.)

²¹ HOWARTH–QUAGLIA 2016.

²² BOISSIEU 2017, 93–94.

nem vegytiszta megoldás. Egyfelől az EKB felügyelőbizottsága és a közös felügyelet (*single supervisory mechanism*, SSM) kormányzótanácsa közti elkülönülés és feladatmegosztás korántsem kézenfekvő, nem adott, jórészt a gyakorlatban kell bejáratni. Másfelől – és ez az elmúlt években jól érzékelhető volt – az EKB kamatpolitikáját az ismert, elfogadott és nem utolsósorban alapszabályában is rögzített *makroökonómiai megfontolások mellett olyan politikai-üzleti szempontok is vezérelhetik* (sőt vezérlik is a nem hagyományos eszközök bevetése során),²³ mint az, hogy a jelentősen eladósodott, törekény egészségű nagy nemzeti kereskedelmi bankok finanszírozási feltételeit a normál elméletből adódó „túl magas” kamatszinttel ne keserítsék meg.

A második eleme a határokon átvívelő banki tevékenységek egységes rendszer szerinti szabályozása, különös tekintettel a válsághelyzetekre. Az alapelv az, hogy elsőnek a részvényesek, másodsor az adott ország költségvetése és harmadrészt a közös alapok állnak helyt. A *Single Resolution Mechanism* (SRM) részeként 55 milliárd eurós alap áll az említett kimentések fedezetére. Az SRM 2016 januárja óta hatályos, és 143 nagy bankcsoport esik a hatálya alá.

Harmadikként szólni kell a bankrendszer elleni támadások (és az egyes tagállamok fiskális gyengeségét is kihasználó lépések) kivédésére alapított Európai Stabilitási Mechanizmusról, amely 705 milliárd euró fölött diszponál, de további összegeket is mozgósíthat. Végül szót kell ejteni az egységes európai betétbiztosítási alapról, amelynek létesítéséről 2015 novemberében határoztak, de eredmény e sorok megírásakor még nem született. A Bizottság 2017. novemberi helyzetjelentése²⁴ bírálólag szól az előrehaladás lassúságáról. Ugyanakkor megállapítja, hogy szükség van a befektetési bankoknak a közös felügyelet alá történő rendelésére, valamint a jelenleg kormányközi szerződésben létrehozott új megoldásoknak az alapszerződésbe illesztésére. Utóbbinak formája az ESM-nek egyfajta Európai Monetáris Alappá (EMA) való fejlesztése lehetne.

Megfogalmazódik, hogy a közös szabályokat *a biztosítókra is alkalmazni kellene*. Ezen túlmenően megfogalmazódik a kormányzatok által kibocsátott kötvényekkel fedezett részvények kibocsátásának gondolata is. Utóbbi kapcsán bizonyára meggondolás – és ellenállás – tárgya lesz az, hogy *miképp kerülhető el a felelőtlen kiadások végeredményben fedezet és ellenőrzés nélküli „közösségiesítése”,* ami az eurókötvények kibocsátásával szemben hangoztatott legerősebb ellenérv volt és maradt.

Nem ejtettünk szót arról, ami a bankunió és a közös monetáris politika szempontjából kiemelten a legnagyobb jelentőségű lépés, ez pedig az Európai Központi Bank szerepváltása. Mario Draghi elnök sokat idézett 2012. júliusi kijelentése óta – amely szerint az EKB „bármit kész megtenni az euró megmentése érdekében” – alapvető változások mentek végbe. Először az EKB a másodpiacon kezdett vásárolni a gyengélkedő országok államkötvényéből, utóbb – 2014 óta – már az elsődleges piacon is megjelent. Mi több a fentebb említett államkötvény-alapú részvénykibocsátás ötlete ezt még erőteljesebbé tette.

Az EKB a hagyományos szerepfelfogástól teljesen eltérő eszközrendszert vezetett be és alkalmaz széles körben. Kiemelendő ezek közül a nyílt piaci műveletek új kategóriája,

²³ Ezt legközvetlenebbül a nem hagyományos eszközök bevetését indokló EKB-magyarázatból láthatjuk be, amely a lentebb idézett hivatalos honlapon bárki számára hozzáférhető.

²⁴ EC: Communication on completing the Banking Union, Brussels, 11.10.2017/COM 2017/592 final. Elérhető: www.ec.europa.eu/finance/docs/law/171011-communication-banking-union-en-pdf (A letöltés ideje: 2018. 01. 30.)

amely három elemből áll: a hároméves refinanszírozási ügyletekből, a bankok hitelezését élénkíteni hivatott, akár négy évre is futó célzott hitelinjekciók, valamint az eszközvásárlási program, amelyben 2% alatti kamatköltség mellett vesznek állampapírokat. 2017 júniusában megállapodás született arról, hogy az EKB az ELA-program keretében közvetlenül is vészhelyzeti hiteleket nyújthat az euróövezet pénzintézeteinek.²⁵ Emellett a TARGET 2 elszámolási rendszerben csödközeli időkben jelentős likviditást – egyes időszakokban és országoknak több tízmilliárd (sic!) eurót – is juttattak.²⁶ Bár az eszközvásárlási program a 2017. évi havi 80 milliárdról 2018-ra 30 milliárdra csökkent, megemlíthető, hogy az Egyesült Államokban a hasonló lépésre (a kivezetésre, angolul *tapering*) már 2016-ban sor került.

Az EKB-t a nem hagyományos eszközök bevetése és saját szerepének újraértelmezése – alapszabályával és az EU-ról szóló szerződés betűjével ellentétesen – *valódi és teljes értékű jegybankká – így nem utolsósorban véghitelezővé is – alakította, amely minden olyan funkciót betölt, amely egy-egy államban a központi banknál előfordulhat.* Ebbe – mint láttuk – a pénzügyi felügyelet is beleértendő, amelyet a tervek szerint egyre több nem banki pénzintézetre is kiterjesztenek.

Nem kérdéses, hogy mindeme újítások két alapvető mozzanatra való reagálásként jöttek létre. Egyfelől az euróövezet döntéshozói szerint a térség állandó deflációs veszélyben volt és maradt, amit a mostani föllendülés sem oldott meg. Másfelől a lépések *jelentős részben rögtönözve, a válságelhárítás keretében, ad hoc politikai alkuk keretében jöttek létre.*²⁷ Aligha véletlen, hogy az újítások kivétel nélkül kormányközi egyezményekben jelentek meg, és az EU alapszerződésébe történő integrálásukat – főként, de nem kizárólag a britek ellenkezése miatt – nem sikerült még napirendre se venni. Igaz, a német kormány nem tekintette utóbbit keresztülvihetőnek, a franciák pedig kíváncsnak sem.

Mindenesetre a lentebb idézett kötet visszatérő magyarázó eleme, hogy az EU csúcsvezetői mindenáron el kívánták kerülni egyfelől az EU, illetve az euróövezet szétesését, másfelől pedig az Egyesült Államokon végigsöprő pénzügyi válságot, amely számos nagy befektetési intézmény – így a Lehman Brothers és az AIG biztosító – bedőlésével járt, más szereplőket – mint a Goldman Sachs – csak jelentős nyílt kormányzati beavatkozással lehetett megmenteni. Igaz, az amerikai megoldás elvezetett a piactisztuláshoz, sőt a kincstár több tízmilliárdos haszonnal zárt,²⁸ míg Európában a toxikus követelések is megmaradtak, és a versenyképtelen banki szerkezet sem változott. A notóriusan bajba került pénzintézetek – a HypoVereinsbanktól a Fortisig, és persze a spanyol takarékszövetkezetektől a Monte dei Paschi di Siena 2017-ben ismét szabályellenesen kimentett olasz nagy bankig – mind a rendszert „erősítik”.

Mit jelent az EKB által követett válságkezelő gyakorlat – központi bank politikai közösség/kormány híján? Nyilván *jelentős újraelosztást és aránytalan, kevésbé ellenőrzött*

²⁵ Minderről az EKB honlapján a monetáris politikát részletesen ismertető elemző anyagok olvashatók. Elérhető: www.ecb.europa.eu/mopo/implement/html/index.en.html (A letöltés ideje: 2018. 01. 30.)

²⁶ Ez azonnal visszatért a német/holland bankrendszerbe, vagyis egyértelműen tőkemenekítést fedezett. Vajon mit gondoljunk jogilag és közgazdasági értelemben erről a gyakorlatról? Bizonyára nem ez volt az EKB alapítóinak szándéka, és az alapszabályban sem látunk olyan előírást, amely efféle „önsegélyezést” pártolna.

²⁷ Plasztikus és sok bennfentes információt is tartalmazó leírása megtalálható a három princetoni professzor közös kötetében: BRUNNERMEIER–JAMES–LANDAU 2016.

²⁸ CALOMIRIS–KHAN 2015.

hatalmat, amit a technokratikus kényszer igazol, de a politikai konstrukcióba nem illeszthető. Láttuk, hogy a görög/spanyol/olasz válsághelyzet idején jelentős újraelosztás történt lényegében átláthatatlan módon és az ismert szabályok megkerülésével, mindenféle biztosíték híján (ami az ismétlődést kizárná).²⁹

Az említett példák – amelyeket a fentiekben vázolt nem hagyományos és nem átlátható, diszkrecionális monetáris politikai eszközök még súlyosbítanak is – *bizonyára indokolnák az EKB olyan típusú ellenőrzését*, mint amit az Egyesült Államokban a Kongresszus két háza gyakorol a Fed fölött. Az EKB azonban nem teljes értékű jegybankként jött létre, hanem kizárólag egy szabálykövető monetáris politika vitelére. Utóbbihoz – épp a diszkrecionalitás és a fiskális hatások, valamint az újraelosztási hatások rendszerszintű kizárása okán – nem szükséges hasonlóan szoros politikai elszámoltathatóság. Sőt két évtizede a Lámfalussy Sándor vezetésével létrehozott Európai Monetáris Intézetet – az EKB-t kialakító jogelőd intézményt – a Bundesbanknál is nagyobb önállósággal ruházták fel éppen azért, hogy a politika ne legyen képes fiskális és újraelosztó jellegű, vagyis az árstabilitás biztosításán túlmutató célokat érvényesíteni. *Utóbbi megfontolások – mint láttuk – mind az elmélet, mind az európai gyakorlat keretében meghaladták a válságot követő évtized megoldásai révén. Ekkor pedig a politikai – és adottan jogi – elszámoltathatóság megteremtése nem kerülhető el.*

Az újítások azon részénél, amely vélhetőleg semmiképp se kifogásolható – ilyen az ESM és az SRM, valamint a közös bankfelügyelet és a még létrehozandó betétbiztosítás –, már jelenleg is az EU 2013–2020 közötti többéves költségvetési keretét elérő összegekről döntenek szakértői csoportok. Ekkor még nem szoltunk arról, hogy az EKB – igen helyesen – úgynevezett *stresszteszteket* dolgoz ki, vagyis modellszámításokat készít egy esetleges válsághelyzetre, és jelzi, mely bankoknál állna fönn tőkehiány. *Ezek a gondolkísérletek jelentős tőkeemeléseket indukálnak*, ami növeli az érintett bankok biztonságát (és persze a betétesekét, a részvényesekét és az ügyfelekét is). Ugyanakkor ez újabb példája annak, hogy egyvalaki elemez, és másvalaki állja a számlát.

Hasonlóképp jelentős szabályozási, jogi és politikai kérdéseket, valamint mind a szabályozók, mind a szabályozottak oldalán megjelenő érdeksérelmeket vethet fel a korábban ismertetett bizottsági javaslatnak az a – technikainak tetsző – eleme, amely a jelenleg a nagy bankokra érvényes szabályozást a biztosítókra és a befektetési alapokra is kiterjesztené. Nem kétséges egyfelől, hogy e három terület – a tőkepiaccal együtt – a pénzügyi közvetítés része, és közgazdaság-tudományi értelemben nem is föltétlenül érdemes elkülöníteni a forráselosztás különböző csatornáit.

Gyakorlati és szabályozási szempontból azonban ugyanilyen könnyen belátható, hogy *a felsorolt négy terület nem véletlenszerűen és nem esetlegesen különül el egymástól*. Az a tény, hogy a tőkepiaci unióra vonatkozó munkálatok külön pályán indultak el, már mutatja, hogy ami hasonló, az nem föltétlenül ugyanaz. A biztosítás hasonlóképpen nem ok nélkül különül el a banki tevékenységtől évszázadok óta. A befektetési alapokat hagyományosan – még a Glass–Steagal-törvény, vagyis 1930 óta, egészen annak 2000-ben történt visszavonásáig – „kínai fal” választotta el a banki tevékenységtől. Épp azért, mert

²⁹ Mint az előzőekben idézett cikkből (CALOMIRIS–KHAN 2015) kiderül, és BERNANKE 2017 is hangsúlyozza, az amerikai válságkezelés egyik meghatározó eleme volt az elbukott bankok vezetőinek automatikus lecserélése és olyan kormányzati fogyókúra, amely a korábbi tévedések megismétlődését kizárta.

a kockázatvállalás és kockázatviselő képesség alapvetően eltérő egy kisbetétes, másrészt egy tőkepiaci mogul, illetve nagy cég vagy befektetési alap esetében.

Mindezek okán érdemes végiggondolni, hogy az egységes európai pénzügyi közvetítést *valóban egyetlen nagy – vagy egymástól csak kevésse elváló – rendszerben a legcélszerűbb-e szabályozni*. És hasonlóképp az is kérdéses, hogy ha a válasz igenlő, milyen erő készítheti a nemzeti hatóságokat jogköreik föladására. A bankunio esetében a 2008–2012 közti időszak válságainak halmozódása volt az a lendítő erő, amely kimozdította másfél évtizedes Csipkerózsika-álmából a másfél évtizeden át jegelt bankuniós terveket.³⁰

3. A többsebesség Európa nem veszély, hanem tény

A fenti vázlatos áttekintés már kellőképpen igazolhatta a kételkedők számára is, hogy *az Európai Unió alapjaiban alakult át a 2008–2012-es időszak válságkezelő intézkedései hatására*. Egyfelől jelentősen megnőtt a nemzetek fölötti, technokratikus döntések súlya a kormányköziek ellenében. Míg a politika terén – különösen a külpolitikában és az igazságsügyi együttműködésben – a kormányköziség szilárdan tartja magát, pénzről egyre inkább független szabályozó hatóságok és közvetlen politikai elszámoltathatósággal nem bíró testületek döntenek. Az ekképp elköltött összegek a hagyományos ágazati együttműködési keretek sokszorosára rúgnak még akkor is, ha az említett döntések által érintett és bevont magántőke-áramlásoktól el is tekintenénk. (Ez utóbbi természetesen aligha volna indokolt.)

Mindez azt jelenti, hogy az euróövezetben új minőségű, szupranacionálissá mélyült integráció jött létre. Ugyanakkor a tagállamok egy része – a kilépő britek mellett három visegrádi és két skandináv állam is – e fejleményekből *lényegében saját döntés alapján kimaradt*. Nem vettek részt az új szabályok megalkotásában, és így nem élvezik majd az ezáltal létrejött védőernyőt a bizonyára bekövetkező legközelebbi pénzügyi válság idején.

Rachel Epstein³¹ joggal és meggyőzően érvel amellett, hogy a bankfelügyelet nemzetek fölötti szintre kerülése, a részvényesek kötelező bevonása³² – ha teljesen nem is szakítja meg, de – *meggyengítette a kontinentális banki modell egyik alapvonását*, a tulajdonos és szabályozó állam és – az elvileg piaci elveket követő – bankjai közti meghitt viszonyt. Ennek kiegészítéseként az egységes bankszanálási mechanizmus (SRM) is a megelőző évtizedben folytatottnál sokkal inkább piacelvű megoldásokat ír elő – kötelező erővel. Mindez hihetetlen mértékben megerősítette a közös valutaövezet hitelességét, válságtűrő képességét. És megfordítva: a dolog természeténél fogva *megsokszorozta mindazok kitétségét és kockázatát, akik ebből a sokszálú védőhálórendszerből ilyen vagy olyan okból kimaradtak*, megőrizve úgymond „monetáris politikájuk szuverenitását és mozgásterét”.

Ez a fejlemény egyszerre két fontos konstituáló/rendszeralkotó elemet is jelent. Egyrészt: *a bankunión belül sokkal inkább piacelvű és technokratikus gyakorlat*

³⁰ KUDRNA 2016 részletes intézményi áttekintést és adatolást is közöl arról, hogy milyen ütemezésben történt mindez.

³¹ EPSTEIN 2017, 128–140.

³² Ezt az amerikai szaknyelvben bájosan a *haircut* kifejezéssel írják körül, arra utalva, hogy a részvénytulajdonosok megrövidítésére kerül sor. Mint fentebb is láttuk, az európai válságkezelés egyik legfőbb jellegzetessége épp a nagy magánbankok nyílt és rejtett eszközökkel történő kimentése volt – mármint téves üzleti döntéseik következménye alól, az adófizetői többség pénzéből, és az amerikai gyakorlattal éles ellentétben.

alakul ki mind békeévekben, mind a válság időszakában. Másfelől: *aki kimarad, az lemarad* – egyebek mellett az EKB által teremtett korlátlan likviditásból, az ESM/EMA biztosította védőpajzsból és a SRM biztosította puha átmenetből. A közös pénzügyi/felügyeleti szabályozás (*Single Supervisory Mechanism, SSM*) hatókörén kívül kerültek bankrendszere és valutája ellen bizonyára sokkal kisebb költséggel lehet támadást intézni. Könnyebb az ellenséges átvétel is, és korántsem csak a pénzügyi szférában. És nem utolsósorban: minden veszteséget az adott állam polgárai viselnek. Lélektani oldalról nézve: a közös védőernyő alá került intézményeket nemigen érdemes megtámadni, mert reménytelen vállalkozásnak bizonyulhat, viszont *megnőhet az étvágy a különösen nem védett, kívülállók elleni spekulációra*.

Érdemes kiemelni azt, hogy a KBU kialakulásával *átfogó, koherens, szankciókkal is megerősített részletes eljárási rend jött létre*, amelyben sok tíz- és százmilliárd eurónyi (sic!) összegekről döntenek közvetlenül és – még inkább a magánpiaci szereplőket bevonva és terelve – közvetve. Válság esetén ez a nemzetek feletti és technokratikus eljárási rend szigorú keretek közé szorítja, hogy ki, mit és hogyan tehet, és ekkor válik még fontosabbá, hogy valaki a kerítésen kívül vagy belül van. De Boissieu³³ joggal jegyzi meg, hogy bár a KBU-t létrehozó kormányközi egyezményekben rituálisan szerepel az, hogy nem EMU-tagok is beléphetnek – vagyis hogy nyitott a kinnmaradók irányában –, *valójában azonban nehéz elképzelni* olyan gyakorlatot, hogy valamely tagállam, mondjuk, a bankunióban vagy a tőkepiaci unióban úgy vehessen részt, hogy közben nem használ eurót.³⁴

Ézért egyfelől rokonszenvezünk azzal a felfogással,³⁵ amely jogi érveléssel azt hangsúlyozza, hogy az egységes piac és egységes szabályozás megőrzendő akkor is, ha a nyílt együttműködési módszer alkalmat ad arra, hogy lúdcsapatként változó geometriában társuljanak a tagok. Ugyanakkor *meghaladottnak tűnik az érvelés ama része, amely kifejezetten óv attól, hogy az EMU és főleg a KBU elkülönült és tartós intézményi struktúrává váljon*. Mint láttuk, ez a vonat már elment. Mi több ha az általunk tárgyalt újítások – inkább előbb, mint utóbb – nem kerülnének az EU alapszerződésébe becikkelyezésre, az részint önkényes döntésekhez, részint elszámoltathatatlansághoz, részint pedig az átláthatatlan és rejtett újraelosztás állandósulásához vezetne.

A realitások alapján ketté kell bontanunk előzetekintésünket. Egyfelől: üdvözljük, hogy az EU vezető szervei – szemben a 2010–2013. évi időszak hektikus válságkezelésével – a jó időköt és a többéves pénzügyi keret kialakulása körüli vitákat arra is fölhasználják, hogy az EU jövőjét több változatban vázolják fel. Külön is üdvözlendő a Bizottság 2017. júniusi anyaga,³⁶ ahol a számmisztikát megelőzően fölteszik a korábban mindig kerülgetett kérdéseket, beleértve a több vagy kevesebb „Európa”, azaz közösségi döntési hatáskör, több vagy kevesebb költség, több egységesítés vagy több különutasság kérdéseit.

³³ BOISSIEU 2017, 99.

³⁴ Érdekeséggékként jegyezzük meg, hogy 2012 nyarán Svédország mellett Magyarország is csatlakozott a fiskális paktumhoz, amely a költségvetési unió egyik eleme. Ugyanakkor jól látható, hogy a szigorú költségvetési megkötéseket a kormányzat 2014–2018 közt akkor sem követte, amikor a gazdaság növekedése erre alkalmat adott volna. Mégpedig annak ellenére sem, hogy a 2011. évi Alaptörvényben már ezt megelőzően teljesen azonos adósságszabály/fék szerepel, aminek egyetlen évben sem felelt meg a végleges államháztartás.

³⁵ MARTONYI 2017.

³⁶ European Commission: *MFF post 2020. Reflection paper on the future of EU finances (and stakeholder consultations)*. Elérhető: <http://ec.europa.eu/budget/mff/index-en/cfm#RPFF> (A letöltés ideje: 2018. 02. 02.)

Ugyanakkor világosan látható, hogy *épp a négy legnagyobb tagállam politikai struktúrája mélyreható válságjelenségekkel szembesült*. Németországnak – a háború utáni évtizedekben először – hónapokon át nem volt kormánya, és a legnagyobb erők közti bizalmatlanság beteges mértékűvé vált. Olaszországban az öröklött struktúrákkal szemben álló, de valós pozitív alternatívát papíron sem képviselő Öt Csillag Mozgalom és a széttöredezett pártszerkezet a kemény kormányzást, a költségvetési kiigazítás alapját nem hozza létre. Spanyolország a katalán népszavazás és a helyi pénzügyi rendszer megoldatlan problémái okán nem tud kezdeményezni. Franciaországban pedig Emmanuel Macron személyén kívül nagyon kevés tartja össze az *En Marche* mozgalmat, kormányzati tapasztalata kevés szereplőnek van. Minden reformkezdeményezés azonnali társadalmi ellenállást vált ki, ami behatárolja az Európa-politikai mozgásteret is.

Mindezek alapján szorgalmazzuk, de egyáltalán nem jelezzük előre, hogy a KBU keretében már kimunkált – és belátható időn belül még kiegészülő – megoldásokat a maguk teljességében átültessék az Unió alapvető jogi és politikai intézményrendszerébe. Ennek hiánya, mint láttuk, számos belső ellentmondás forrása marad a jövőben is. Ezek közül *a kívülmaradók számára különösen kellemetlennek bizonyulhat, hogy egy előbb-utóbb jelentkező pénzügyi válságban nem tudnak mire támaszkodni*. És a békeidőszakban nem kérdéses – ezt a britek is nehezményezték –, hogy mire a nem EMU-tagokat a tárgyalóasztalhoz engedik, addigra már a nagyok leosztották a lapokat, a kimaradók csak értesülnek a megegyezésről, de nem alakíthatják azok tartalmát.

Lehet azon morgolódni – több vagy kevesebb joggal –, hogy a KBU keretében létrejött új táncrend – és sok más, a Lisszaboni Szerződés óta többségi döntéssel meghozott határozat – nem felel meg a plebejus demokráciaértelmezésnek, nem követi – a politikatudományi elméletekbe a közgazdaságtanból beszivárgott elvárás szerint – a preferenciák felösszesítésének elvét. Ugyanakkor nem kérdéses, hogy az e tanulmányban taglaltak jó-részt befejezett ténynek tekintendők. Mivel mai ismereteink szerint a 27 tagállam egyike sem követi a briteket sem most, sem a jövőben,³⁷ a főntebb vázolt konfliktusnak nem lehet tiszta, koherens megoldása.

Kétségtelen, hogy az Európai Közösség egész történetében folytonosan a meg nem valósult tervek és az elméletileg felemás megoldások világában működött. Épp ezért nem gondolnánk, hogy meg kellene kondítani a vészharangokat. A nem tiszta megoldás nem feltétlenül működésképtelen, a nem optimális elrendezés a politikailag még épp leghetsegest jelentheti, mint ahogy a három princetoni professzor többször idézett munkájában³⁸ a 2008–2015 közti időszak fejleményeinek értő elemzésével szemléltette.

A legvalószínűbbnek ezért az – az elméletileg legkevésbé izgalmas – változat tekinthető, ahol lényegében minden marad, *de a részletek folytonos változtatása mindig elégséges egérutat jelent a döntéshozóknak* ahhoz, hogy senkinek se kelljen az asztalt felborítani. Ebben a keretben a partvonalra szorultak előtt két út áll. Vagy megteszik a valutauniós tagsághoz szükséges lépéseket – immár a KBU nyújtotta pénzügyi és politikai előnyök fejében, és belépnek a belső körbe, ahogy Juncker elnök számtalanszor szorgalmazta. Románia és Bulgária elindulhat ezen az úton.

³⁷ CSABA 2016.

³⁸ Cikkterjedelmű kritikai ismertetést adott erről a közelmúltban Soós 2017.

A másik út az, hogy a dán és a svéd példát követve a közép-európai államok elfogadják a másodrendű tagságot, mondván, hogy az első osztályra kerüléshez olyan drága lenne a jegy, amit ők nem kívánnak és nem is tudnak megengedni maguknak. *Ez a döntés mélyen politikai-stratégiai jellegű*, különösen Csehország esetében, ahol a KBU követelményeinek történő megfelelés részint adott, részint megteremthető. De a végső döntés igazán fontos kérdésekben rendre a nemzeti fővárosok kezében volt, és marad a jövőben is.

Irodalomjegyzék

- BACZYNSKA, G. – STRUPCZEWSKI, J. (2018): EU Doubts 2020 Brexit Vision, Sees Longer Goodbye. *Reuters.com*, 8 February 2018. Elérhető: www.reuters.com/article/uk-britain-eu-transition/eu-doubts-2020-brexit-vision-sees-longer-goodbye-idUSKBN1FS1O9 (A letöltés ideje: 2019. 08. 09.)
- BAJUSZ A. (2015): A tagállamok és az Európai Unió közös költségvetése. Miért nem alkalmas a költségvetési nettó pozíció az integrációs előnyök mérésére? *Külgügyi Szemle*, 14. évf. 3. sz. 122–140.
- BENCZES, I. (2017): Are Fiscal Rules Really Omnipotent? The Case of the EU. In LACINA, L. – RUSEK, A. eds.: *Imperative Economic Growth in the Eurozone: Competitiveness, Capital Flows and Structural Reforms*. Wilmington (DE), Vernon. 193–210.
- BERNANKE, B. (2017): *Volt merszünk cselekedni!* Budapest, Napvilág.
- BICKERTON, Ch. J. – HODSON, D. – PUETTER, U. eds. (2015): *The New Intergovernmentalism: States and Supranational Actors in the Post-Maastricht Era*. Oxford – New York, Oxford University Press. DOI: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198703617.001.0001>
- BLANCHARD, O. – RAJAN, R. – ROGOFF, K. – SUMMERS, L. eds. (2016): *Progress and Confusion: the State of Macroeconomic Policy*. Cambridge (MA) – London, MIT Press. DOI: <https://doi.org/10.7551/mitpress/10678.001.0001>
- BOISSIEU, Ch. de (2017): The Banking Union Revisited. In DOUADY, R. – GOULET, C. – PRADIER, Ph-Ch. eds.: *Financial Regulation in the EU: From Resilience to Growth*. London, Palgrave Macmillan. 85–103.
- BRUNNERMEIER, M. – JAMES, H. – LANDAU, J-P. (2016): *The Euro and the Battle of Ideas*. Princeton (NJ), Princeton University Press. DOI: <https://doi.org/10.2307/j.ctvc774qh>
- CALOMIRIS, Ch. – KHAN, U. (2015): An Assessment of the TARP Assistance to Financial Institutions. *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 29, No. 2. 53–80. DOI: <https://doi.org/10.1257/jep.29.2.53>
- CORICELLI, F. – FIORITO, R. – MOLteni, F. (2017): Discretionary Fiscal Policy and Recessions. In ÓDOR, L. ed.: *Rethinking Fiscal Policy after the Crisis*. Cambridge – New York, Cambridge University Press. 540–578. DOI: <https://doi.org/10.1017/9781316675861.018>
- CSABA L. (2015): Föderális Európa vagy „nemzetek Európája”? A pénzügyi válság kezelésének rendszerbeli következményeiről. *Magyar Szemle*, 24. évf. 7–8. sz. 53–76.
- CSABA, L. (2016): The EU at Sixty: A Watershed or Business as Usual? Comparing Grexit and Brexit. *Acta Oeconomica*, Vol. 66. 61–75. DOI: <https://doi.org/10.1556/032.2016.66.S1.4>
- EPSTEIN, R. (2017): European Banking Union: Weakening of Bank-State Ties. In EPSTEIN, R.: *Banking on Markets*. Oxford – New York, Oxford University Press. 125–162. DOI: <https://doi.org/10.1093/oso/9780198809968.003.0005>

- FOX, B. (2018): UK Backtracks over Brexit Transition Period. *Euractiv.com*, 22 February 2018. Elérhető: www.euractiv.com/section/uk-europe/news/uk-backtracks-over-brexit-transition-period (A letöltés ideje: 2019. 08. 09.)
- GLENCROSS, A. (2016): *Why the UK Voted for Brexit: Cameron's Great Miscalculation*. London, Palgrave Pivot. DOI: <https://doi.org/10.1057/978-1-137-59001-5>
- GYÖRFFY, D. (2018): *Trust and Crisis Management in the EU: An Institutional Account of Success and Failure in Program Countries*. London, Palgrave.
- HALMAI P. (2017): Új geometria: „teljes” gazdasági és monetáris unió? A gazdasági kormányzás új dimenziói az Európai Unióban. *Magyar Tudomány*, 178. évf. 1. sz. 6–17.
- HALMAI P. (2018): Az európai növekedési modell kifulladás. *Közgazdasági Szemle*, 65. évf. 2. sz. 122–160. DOI: <https://doi.org/10.18414/KSZ.2018.2.122>
- HOWARTH, D. – QUAGLIA, L. (2016): *The Political Economy of the European Banking Union*. Oxford – New York, Oxford University Press. DOI: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198727927.001.0001>
- KUDRNA, Z. (2016): Financial Market Regulation: Crisis-Induced Supranationalization. *Journal of European Integration*, Vol. 38, No. 3. 251–264. DOI: <https://doi.org/10.1080/07036337.2016.1140153>
- MACCHIARELLI, C. (2017): European Monetary Integration and the EU–UK Relationship. In CAMPOS, N. F. – CORICELLI, F. eds.: *The Economics of UK–EU Relations. From the Treaty of Rome to the Vote for Brexit*. London, Palgrave Macmillan. 79–118. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-319-55495-2_4
- MARTONYI, J. (2017): Differentiation or Disintegration: Rethinking and Preserving the European Union. *Hungarian Review*, Vol. 8, No. 5.
- ÓDOR, L. ed. (2017): *Rethinking Fiscal Policy after the Crisis*. Cambridge – New York, Cambridge University Press. DOI: <https://doi.org/10.1017/9781316675861>
- ÓDOR, L. – KISS, P. G. (2017): Lost in Complexity: Towards a Decentralized and Depoliticized Fiscal Framework in Europe. In ÓDOR, L. ed: *Rethinking Fiscal Policy after the Crisis*. Cambridge – New York, Cambridge University Press. 189–231. DOI: <https://doi.org/10.1017/9781316675861.007>
- SIMMS, B. (2016): *Britain's Europe: A Thousand Years of Conflict and Cooperation*. London, Allen Lane.
- SOÓS K. A. (2017): Az euróválság kezelése: viták és döntések. *Külgazdaság*, 61. évf. 11–12. sz. 90–106.
- WELFENS, P. J. J. (2017): *An Accidental Brexit: New EU and Transatlantic Perspectives*. Heidelberg – New York, Springer.
- WYPLOSZ, Ch. (2017): Fiscal Discipline in a Monetary Union without Fiscal Union. In ÓDOR, L. ed.: *Rethinking Fiscal Policy after the Crisis*. Cambridge – New York, Cambridge University Press. 167–188. DOI: <https://doi.org/10.1017/9781316675861.006>

Vákát oldal

Kutasi Gábor

Külső egyensúlytalanság az euróövezetben

Megoldás-e a többszintű kormányzás?

1. Bevezetés

Az euróövezet 2010-ben kezdődött válsága kapcsán az EU intézményei alapvetően a költségvetési hiányra és az államadósságra fókuszálnak. Igaz, hogy az igazán problematikusnak kikiáltott országok (Portugália, Olaszország, Görögország és Spanyolország) destabilizációja alapvetően az államháztartás túlköltekezésén és az így okozott túleresleten keresztül ragadható meg, de valójában ennél összetettebb strukturális okok állnak az euróövezet adósságválsága mögött. Ha a japán államadósságot tekintjük, amely 2014 óta nagyságrendileg a GDP 250%-a körül mozog,¹ messze felülmúlja az európai adósság szinteket, mégsem küzd adósságválsággal, mert a hazai megtakarításokból táplálkozik. A problémát alapvetően az euróövezet belüli, az országok közötti jövedelemáramlási egyensúlytalanság okozza, amely a fizetési mérleg különböző tételein keresztül jelenik meg. A rögzített árfolyamként értelmezhető egységes valuta monetáris környezetében a válságot megelőző kockázati prémium konvergenciája olyan kamatkörnyezetet teremtett, amelyben kontraszelekció érvényesült, és a magasabb kockázatú országokat hitelfelvételre ösztönözte mind az állami, mind a magánszektor szintjén. Utóbbi viszont olyan összetételű keresletet gerjesztett, amely többlettermelékenység nélküli bérnövelő hatással járt, rontva a versenyképességet.

A fenti problematikát vizsgálja a tanulmány az euróövezet belüli folyófizetési mérleg-egyensúlytalanság okának és következményének elemzésével, mindezt a válság hatására újra fókuszba került fiskális unióval összefüggésben. A tanulmány első része az euróövezetben fennálló súlyos strukturális problémát elemzi, nevezetesen a rögzített nominális árfolyam okozta reálárfolyam-felértékelődést és az azzal összefüggésben tartóssá váló folyófizetési mérleg-egyensúlytalanságot, amely végül a fejletlenebb tagállamok jelentős külső eladósodásához vezetett. Továbbá végigkövethettük a fiskális egyensúlytalanság növekedését és az ez irányú divergenciát a tagállami költségvetések között.

A tanulmány először a külső egyensúlytalanság és a fiskális fenntarthatóság elméleti keretét, továbbá az elemzés során használt módszertant ismerteti. Majd az egységes valutaövezet rögzített belső árfolyamrendszerén keresztül jelentkező felértékelődés külső egyensúlyt romboló hatását igazolja. Ezt követi a fiskális egyensúlyra és annak hosszú távú fenntarthatóságára vonatkozó elemzés. Végül áttekintjük, hogy a közösségi kormányzás

¹ IMF World Economic Outlook.

milyen csatornákon keresztül lenne képes megoldani a fejletlenebb tagországok ikerdeficit-problémáját.

Az alapvető kérdés tehát, hogy a többszintű kormányzás reális megoldás-e a reálfelértékelődésből és más tagállami strukturális problémákból fakadó folyófizetésimérleg-egyenlőtlenségre.

2. Közgazdasági elméleti háttér és módszertan

Palánkai és szerzőtársai alapján nagyon világos a Mundell-féle monetáris integráció és optimális valutaövezet modelljének folyamata.² Palánkai többek között felismerte az euró-zóna strukturális problémáit a korai években, amit Halmi, valamint Benczes és Rezessy, továbbá Benczes és Szent-Iványi empirikusan is alátámasztott.³ Ugyanakkor az euróövezet válságának mértéke nemcsak sok kutatót ért felkészületlenül, de az euróövezet politikai vezetőit is. Számos olyan elméletet és modellt kellett elővenni a fiókból és beilleszteni az integráció-gazdaságtan fősodrába, amelyek a görög adósságválság előtt szinte feledésbe merültek, de képesek megmagyarázni az azóta történeteket. A következőkben ilyen modellre épül az elemzés.

A makrogazdasági elemzés két pénzügyi területre koncentrál: külső egyensúly és fiskális egyensúly. Mindkét területen abból indultunk ki, hogy az egyensúlytalanság okoz gondot. A külső egyensúlytalanságot használtuk fel annak megmagyarázására, hogy miből ered a fejletlenebb euróövezeti tagok folyamatos és tartós külső egyensúlytalansága, illetve adóssága, amely destabilizálja az Európai Uniót. Alessandrini és szerzőtársainak megállapítása⁴ adta az alapot, hogy az euróövezet válsága nem csupán adósságválság, hanem külső egyensúlytalansági probléma, amelyet tovább erősített Neményi és Oblath felismerése,⁵ hogy a maastrichti kritériumok értelmében jól teljesítő országok is rákényszerültek az IMF-hitel igénylésére. A modellezésünk az úgynevezett Feldstein–Horioka-rejtélyből indul ki,⁶ amely arról a felismerésről szól, hogy a nyitott gazdaságok korlátlanul hozzáférnek a világ tőkepiacához, így a hazai beruházások egyáltalán nem függenek a hazai megtakarításoktól, ahogy azt az eredeti keynesi modell feltételezi. Természetesen a hozzáférés mértékét meghatározza a szuverén adós kockázati prémiuma és a nemzetközi befektetők kockázatéhsége.

További „rejtély” ugyanis, hogy miért válik évtizedes távlatban tartóssá a külső egyensúlytalanság, miért gazdasági válságnak kell helyreállítania a versenyképességi aszimmetriákat. Azaz miért nem érvényesül egyik fősodorbeli elmélet által vallott folyófizetésimérleg-mechanizmus sem? Nyilván rugalmas árfolyamról az eurózónán belül nem beszélhetünk, sem a monetarista devizatartalékok mozgásáról, de valamiért a rugalmas árszínvonal-mechanizmus sem eredményezte a deficitese ország árszínvonalának csökkenését. Látszólag kijelenthető, hogy a keynesi reálkiigazodás megtörtént a válsággal, de ez is csak a globális likviditásbőség, azaz a Feldstein–Horioka-hatás megszűnésével következett be.

² PALÁNKAI et al. 2011; MUNDELL 1961; KENEN 1969; MCKINNON 1963.

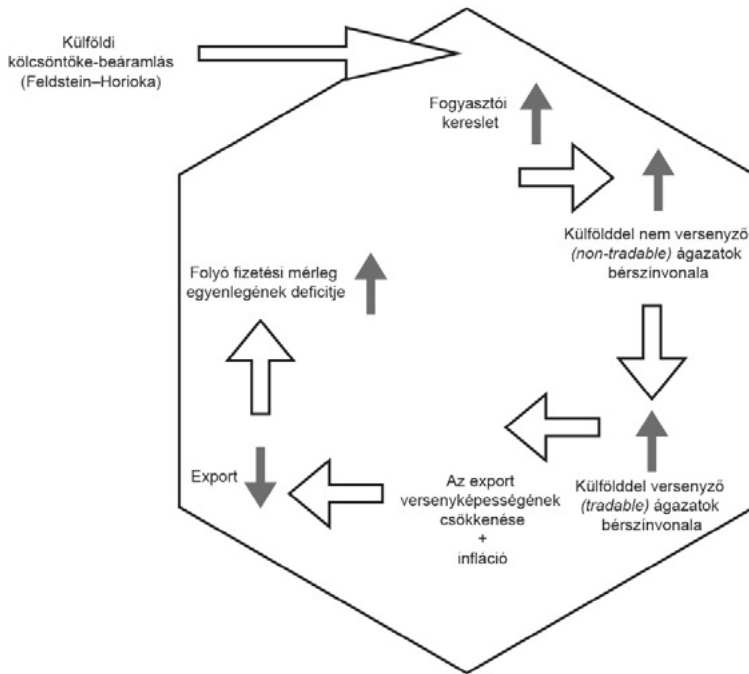
³ PALÁNKAI 2000; HALMAI 2014; BENCZES–REZESSY 2013; BENCZES – SZENT-IVÁNYI 2015.

⁴ ALESSANDRINI et al. 2012.

⁵ NEMÉNYI–OBLATH 2012.

⁶ FELDSTEIN–HORIOKA 1980; OBSTFELD–ROGOFF 1995.

A tartós egyensúlytalanság magyarázata a fordított Balassa–Samuelson-hatás, amely a likviditásbőségből fakadó külső kölcsöntőke-beáramlásra épül.⁷ Ez alapján a külföldről beáramló hitelpénz felhajtja a keresletet a külfölddel nem versengő hazai szolgáltatások és az import iránt, ami megemeli a hazai szolgáltatások bérszínvonalát termelékenységjavulás nélkül is. Utóbbi pedig az exportágazatok bérszínvonalát növelheti, szintén függetlenül a termelékenység alakulásától. Leértékelhetetlen (rögzített) valutaárfolyamviszonyok között ez a reálköltségek emelkedéséhez és így versenyképesség-romláshoz vezet mind az exportpiacokon, mind az importtal szemben a hazai piacon. Amíg nem történik meg az úgynevezett belső leértékelés (jövedelemcsökkentés), addig tartósan fennmarad a folyó fizetési mérleg romlása. Ezt szemlélteti az 1. ábra.



Megjegyzés: a fehér nyilak az ok-okozati irányokat mutatják, a szürke nyilak a változás irányát (↑ növekszik, ↓ csökken).

1. ábra

A fordított Balassa–Samuelson-hatás mechanizmusa nemzetgazdasági szinten

Forrás: saját szerkesztés

A folyó fizetési mérleg esetében a reáleffektív árfolyammal való összefüggésére koncentrálni a tanulmány, ugyanakkor tisztában kell lenni azzal, hogy számos más tényező befolyásolja

⁷ GRAFE–WYPLOSZ 1997; JAKAB–KOVÁCS 2000, 144.

még a folyó fizetési mérleg alakulását, mint az De Santis és Lührmann (2006), továbbá Gavilán és munkatársai (2011) alapján felvázolható:⁸

$$CA = f\{C/S, \Delta GDP, REER, GDP/capita, corr(M, S/GDP), \Delta Prod_L, Debt_{t-1}, TRANSP, GC, IRPDEV, PORTF, P/E, SIZE, D_K, FNGBL, CYCLE\} \quad (1)$$

ahol

- C/S a fogyasztás és megtakarítás aránya,
- ΔGDP a reál GDP-növekedés,
- REER a reáleffektív árfolyam,
- GDP/capita az egy főre jutó GDP,
- $corr(M, S/GDP)$ a pénzkínálat és a GDP-arányos megtakarítás közötti korreláció,
- $\Delta Prod_L$ a munkatermelékenységnek hosszú távú, kisimított növekedési üteme,
- $Debt_{t-1}$ az előző év adósságszintje,
- TRANSP az átláthatóság hatása a kockázati prémiumra,
- GC a kormányzati korlátozások a folyó fizetési mérleg tételeire,
- IRPDEV a fedezetlen kamatparitástól való eltérés,
- PORTF az úgynevezett portfólió-kiegyensúlyozási hatás, amikor a befektetők a veszteségek kompenzálására alacsony kockázatú, de magas hozamú papírokat adnak el,
- P/E a piac eszközértékelésének hatása, utalva a P/E rátára,
- SIZE a gazdaság mérete tőkeerő szempontjából,
- D_K az ágazatok beruházási és tőkeigénye országos szinten,
- FNGBL (*foreign net government borrowing or lending*) a kormányzat külső finanszírozási igényének kiszorítási hatása,
- CYCLE a GDP egyes tényezőire gyakorolt konjunkturális hatás.

Mindezekből a tézis a REER és a CA közötti összefüggésre koncentrált.

A fiskális egyensúlytalanság kérdését a költségvetési fenntarthatóság elmélete felől közelítettük annak fényében, hogy egyébként a válság felerősítette a fiskális unió létrehozásának követelését közgazdasági körökben. A fenntarthatósági mutatók definícióját a költségvetési korlát modelljéből vezeti le az irodalom, amely alapvetően meghatározza, hogy a további eladósodás lehetősége a gazdasági növekedéstől, az adók és kiadások szintjétől, a piaci kamatoktól és a múltban addig felhalmozott adósságszinttől függ.

A külső egyensúlytalanság és rögzített árfolyam összefüggésében regressziós elemzést végeztünk a folyó fizetési mérleg és a reálárfolyam kapcsolatára. A vizsgálat mind fogyasztóiár-alapú, mind bérköltség-alapú reálárfolyam-indexszel megtörtént a következő összefüggés formájában:

$$CA = \beta_0 + \beta_1 REER_{CPI} + \varepsilon_i \quad (2)$$

⁸ DE SANTIS – LÜHRMANN 2006; GAVILÁN et al. 2011.

A fiskális egyensúlytalanságot a Blanchard⁹ által bevezetett elsődleges rés- és adórés-indikátorokkal elemeztük, amelyeknek a képlete a következő:

$$\hat{d} - d_t = (n_t - r_t) * b_t - d_t \quad (3)$$

$$\tau_t + \overline{\tau} = \tau_t + (n_t - r_t) * b_t - g_t \quad (4)$$

ahol $\hat{d}$ a deficitcél (permanens deficit), d_t az adott év deficit szintje, n_t a reál GDP növekedési rátája, r_t a reálkamat, b_t az államadósság-ráta, τ_t a tényleges adórátája, $\overline{\tau}$ az adóbevételek kívánatos szintje (permanens adórátája), g_t a kiadási ráta.

3. A folyó fizetési mérleg egyensúlytalanságának destabilizáló hatása

Kiinduló álláspontunk tehát az, hogy az elsődleges probléma a külső egyensúlytalanság, amelynek csak egyik lehetséges tünete az állam eladósodottsága. A külső egyensúlytalanság adja meg igazán annak magyarázatát, hogy miből ered a fejletlenebb eurózónatagok folyamatos és tartós strukturális problémája, amely destabilizálja az Európai Uniót. Az előző pontban bemutatottak szerint az euróövezet válsága nem csupán adósságválság, hanem külső egyensúlytalansági probléma. Ugyancsak az előzőekben jeleztük az úgynevezett Feldstein–Horioka-rejtély összefüggését.

Természetesen számos tényező állhat az európai válság mögött. Például a pénzügyi innováció termékeinek köszönhetően kiterjedt eladósodás a háztartások körében, az ingatlanpiac és a szolgáltatási szektor spekulatív buboréka¹⁰ vagy a likviditási bőség és az élénkítő monetáris politika.¹¹ Neményi és Oblath felismerték azonban, hogy nemcsak azok az országok kerültek bajba, amelyek az EU túlzott költségvetési hiány eljárása alatt álltak.¹² A balti növekedés hirtelen megtorpanása 2007-ben vagy a szlovén eladósodási problémák 2012-ben olyan országokat érintettek, amelyek fenntartható államadóssággal bírtak. Az euróövezet országai között már korábban megfigyelhető volt a divergencia az infláció, a versenyképesség és a relatív bérek esetében.¹³

További „rejtély”, hogy miért válik évtizedes távlatban tartóssá a külső egyensúlytalanság, és miért gazdasági válságnak kell helyreállítania a versenyképességi aszimmetriákat. Azaz miért nem érvényesül egyik uralkodó elmélet által vallott folyófizetésimérleg-mechanizmus sem? Nyilván az euróövezetben belül rugalmas árfolyamról nem beszélhetünk, amely a folyó fizetési mérleg deficitje esetén a hazai valuta keresletének csökkenését eredményezné a pénzkínálat változásán keresztül, aminek következtében leértékelődne a hazai valuta, és így versenyképesebbé válna az export, majd javulna a külső egyensúly. Ugyanakkor a deficit ország devizatartalékainak csökkenésétől sem várható egyensúly-

⁹ BLANCHARD 1990.

¹⁰ NEMÉNYI–OBLATH 2012.

¹¹ BINI SMAGHI 2010.

¹² NEMÉNYI–OBLATH 2012, 596.

¹³ Például az ULC (termékegységköltség) kumulált növekedése 1999 és 2006 között 1,5% volt Németország esetében, míg 25,2% Görögország, 23,2% Spanyolország és 27,7% Portugália esetében (NEMÉNYI–OBLATH 2012, Table 1).

javulás, noha az is leértékelődéshez vagy csökkenéshez vezetne, de valamiért a rugalmas árszínvonal-mechanizmus sem eredményezte a deficit ország árszínvonalának csökkenését. Látszólag kijelenthető, hogy a keynesi reálkiigazodás a válsággal megtörtént, de ez is csak a globális likviditásbőség, azaz a Feldstein–Horioka-hatás megszűnésével következett be, és nem az eurózónán belüli túlkínálat kialakulása miatt.

Úgy tűnik, hogy a tagállamok egyedi külső egyensúlyával az egységes európai piacon az elemzések többségében nem foglalkoztak. A felzárkózó tagországokban, ahol az infláció meghaladta az átlagot, az egységes központi bank irányadó kamata túlságosan alacsonynak bizonyult abban az értelemben, hogy a hitelfelvétel rendkívül olcsóvá vált, és inkább a jelenben érte meg költeni ahelyett, hogy megtakarítottak volna a jövőre nézve. Eközben az egységes valuta kiigazítatlan reálfelértékelődést okozott, mivel az egységes piacon belül rögzített árfolyamként hatott. Ez rontotta ezen országok bérversenyképességét azáltal, hogy a magasabb infláció következtében megnövekedett a bérigény. A többletinflációt és a növekvő béreket a külső hitelek beáramlása okozta, amely többletkeresletet teremtett. A viszonylag olcsó hitel – amely eredetileg nem helyi megtakarításból származott – főként fogyasztási cikkek és szolgáltatásokat finanszírozott. Ez mindaddig történhetett, amíg a globális pénzügyi szereplők hajlandóak voltak kockázatos feltörekvő piaci eszközökbe fektetni a megtakarításokat. A külső eladósodásból következő adósságválság-helyzet rávilágított azoknak a periférikus, euróövezeti tagországoknak a csapdahelyzetére, amelyek arra pazarolták el az egységes valuta előnyeit, hogy külföldi hitelekből finanszírozzák az olcsó termékimportot. Ezek az országok nem tudják sem a valutájukat leértékelni a folyó fizetési mérleg javításán, sem az államadósságot leértékelni az infláción keresztül. Még a valutaunióból történő kilépés sem lenne könnyű ezeknek a külsőleg eladósodott országoknak, mert az adósság euróban maradna, ami csak adósságválságuk növekedését eredményezné, ugyanis a kilábalás után éles árfolyamcsökkenés várható.¹⁴

Mintegy kontraszelekcióként, az EKB egységes kamatlába mellett létrejött többszintű, országonként eltérő inflációs környezet inkább a magas inflációjú országokat hozta kedvező helyzetbe rövid távon a hitelpiacon, de vesztükre még ez is eltántorított a magánmegtakarításoktól ezekben az országokban. Jól nyomon követhető az effektív árfolyam és a termék-egység-munkaköltség (ULC) idősorában, hogy a tagállamokban ezek a mutatók a magas inflációjú tagállamokban az alacsony inflációjú tagállamokhoz képest felértékelődést jeleztek. Abban az egységes valutaövezetben, amelyben semmilyen tagállami szintű monetáris beavatkozás nem volt lehetséges. Ez a fordított Balassa–Samuelson-hatás motiválta az Unión belüli túlzott behozatalt a külsőleg eladósodott országokban. A reálfelértékeléssel szembe-sülő országok romló bérversenyképességére vonatkozó elemzés lehetséges magyarázatot ad ezen országok exportversenyképesség-romlására és az importjuk relatív olcsóságára.

Az eredeti Balassa–Samuelson-hatás a felzárkózó országok magasabb inflációját abból vezeti le, hogy a felzárkózók külkereskedelem-képes ágazatainak termelékenységnövekedése béremelkedéssel jár, ami inflációs nyomást okoz a nem külkereskedelem-képes szektorokban.¹⁵ A fordított Balassa–Samuelson-hatás azt jelenti, hogy a viszonylagos árváltozás termelékenységteltetéshez vezet a következő módon: az euróövezetben a kamatlábak gyors konvergenciája az euró-zóna periférikus gazdaságaiban a fogyasztás túlfűtöttségét eredmé-

¹⁴ KUTASI 2012, 717–718.

¹⁵ BALASSA 1964.

nyezi. A háztartások várakozásai az élesen csökkenő kamatokra alapozva megalapozatlanok voltak, de a magánszektor eladósodását eredményezték részben a nem külkereskedelem-képes szolgáltatások fogyasztásán keresztül.

Ez az utóbbi hatás növelte a bérigényt a helyi nem külkereskedelem-képes ágazatban, ami továbbgyűrűzött a külkereskedelem-képes (export-) ágazatokba is. Így romlott az export-versenyképesség, miközben a helyi infláció emelkedett a magasabb bérköltség miatt.¹⁶

Ezen felül más kutatások megállapították,¹⁷ hogy az euróözonek országainak növekvő közkiadása eltolta a keresletet a nem külkereskedelem-képes (*non-tradable*) szektor felé, ami – logikusan – bérnövekedést eredményezett. Ugyanis a fiskális folyamatok hozzájárultak a fordított Balassa–Samuelson-hatás kiteljesedéséhez. A Lane és Milesi-Feretti szerzőpáros azonban korlátozott korrelációt talált az államadósság és a külső egyensúlytalanságok között a fejlett országokban.¹⁸

4. A fordított Balassa–Samuelson-hatás jelei

A fordított Balassa–Samuelson-hatás eredménye az övezeten belüli kereskedelem folyamatos aszimmetriája. Az 1. táblázat az euróövezet perifériaországaiiban fennálló kereskedelmi kapcsolatok folyamatos német többletét mutatja.

1. táblázat

*Német kereskedelmi mérleg néhány euróözonek-tagországgal szemben,
2004–2007-ben és 2011-ben*

	2004	2005	2006	2007	2011
EE	342	650	954	1 078	1 018
EL	4 677	4 696	5 282	5 980	3 130
ES	18 823	21 948	21 943	27 015	12 320
PT	2 190	3 321	3 282	3 692	2 319
IT	15 802	17 506	17 878	20 801	14 200
SI	297	472	402	573	–483
SK	–1840	–919	265	–486	–349

EE – Észtország, EL – Görögország, ES – Spanyolország, PT – Portugália, IT – Olaszország, SI – Szlovénia, SK – Szlovákia
pozitív érték = német többlet, negatív érték = német deficit

Forrás: DESTAT Statistische Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 2008 and 2012, www.destat.de

Ha országonként tekintjük a reáleffektív árfolyam (REER, lásd a 2. ábrát) és a nominális egységköltség (ULC, lásd a 3. ábrát) alakulását, akkor világossá válik, hogy az 1999 és 2011 közötti időszak mérhető eredménye a német termelési árak és költségek leértékelődése. Az euróözonek többi részéhez viszonyított REER-adatsorok azt mutatják, hogy a rögzített árfolyam Németország számára igen kedvező volt, és hátrányos az euróözonek perifériájára

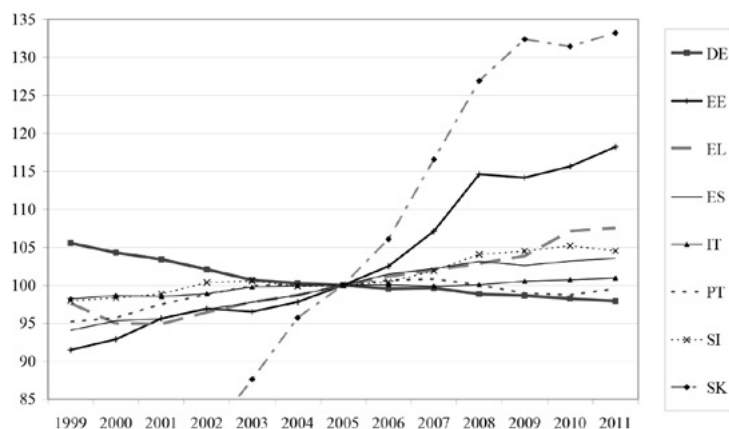
¹⁶ MONGELLI–WYPLOSZ 2008; NEMÉNYI–OBLATH 2012.

¹⁷ LANE–PEROTTI 1998; BEETSMA–GIULIODORI–KLAASSEN 2008; BENETRIX–LANE 2009.

¹⁸ LANE – MILES-FERETTI 2002.

nézve – kivéve Szlovéniát. Az egységes valuta rögzített árfolyamként működik – egy euró az egy euróhoz – a tagállamok közötti kapcsolatokban. A leértékelődés a kereskedelmi és tőkevonzó képesség versenyképességének romlását jelenti.

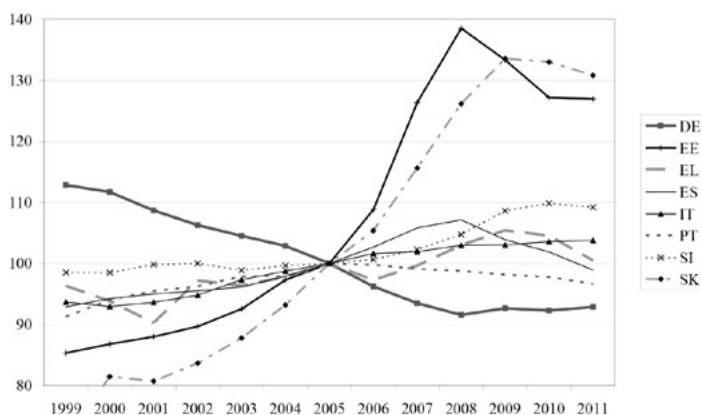
Az ULC trendjét tekintve minden vizsgált perifériaország veszített a relatív bérversenyképességéből, miközben a német trend folyamatosan javult, azaz versenyképesebbé vált. A válság évei megváltoztatták az egyensúlyhiányt okozó folyamatot. A görög, spanyol, portugál, észt és szlovák ULC-mutatók megfordultak, különösen a nominális bérek csökkenése miatt. Ez a fordulat a folyó fizetési mérlegek esetében is megállapítható, azonban ez még nem jelentette a folyó fizetési mérleg egyensúlytalanságának megszűnését.



2. ábra

*Éves reáeffektív árfolyam a többi eurózóna-tagországgal szemben, HICP deflátor,
2005 = 100*

Forrás: DG-ECFIN Price and Cost Competitiveness, 2012. október



3. ábra

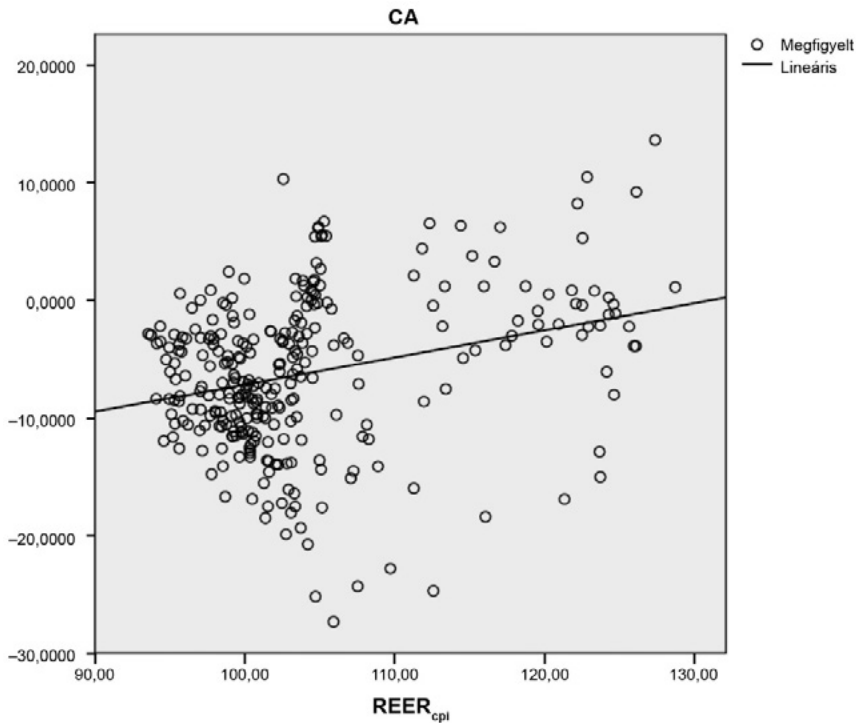
Nominális ULC, 2005 = 100

Forrás: DG-ECFIN Price and Cost Competitiveness, 2012. október

5. Empirikus eredmények

A tanulmány a folyó fizetési mérleg esetében a reálegfektív árfolyammal való összefüggésére koncentrál. Ugyanakkor tisztában kell lenni azzal, hogy azon túl még számos más tényező befolyásolja a folyó fizetési mérleg alakulását.

A külső egyensúlytalanságra vonatkozó sejtés egyrészt az egyes eurózónatagok folyófizetési mérleg-egyenlegének, másrészt a német folyófizetési mérleg-egyenleg partnerországokkal szembeni bontásának áttekintésekor merülhet fel (lásd: www.destat.de). Ezekből kiolvasható, hogy a német gazdaság az euró időszakában szinte végig folyófizetési mérleg-többlettel rendelkezett, míg a kevésbé fejlett mediterrán és kelet-európai tagországok deficiteseek, továbbá Németországgal szemben is alapvetően deficiteseek voltak. Emellett, ha megvizsgáljuk a DG-Ecfin AMECO adatbázisában fellelhető exportárdeflátor-alapú cserearány-mutatót, továbbá a fogyasztói és termelői ár-, valamint munkabérialapú reálegfektív árfolyamadatokat, akkor egyértelműen kirajzolódik: amíg a német ár- és bérversenyképesség javult, az euró-zóna periferiáján drágulás és a kereskedelmi mérleg pozíciójának romlása figyelhető meg.



4. ábra

Regressziós összefüggés, függő változó CA, független változó $REER_{CPI}$ vizsgált országok: Észtország, Görögország, Lettország, Portugália, Szlovénia, Spanyolország; időszak: 1994Q1 – 2014Q1

Forrás: a szerző számításai Eurostat és DG-ECFIN AMECO adatok alapján

A folyó fizetési mérleg tekintetében a regressziós elemzésből megállapítható, hogy összefüggés mutatható ki a rögzített árfolyam következtében felértékelődő reáleffektív árfolyam és a folyó fizetési mérleg növekvő hiánya között. Az eredményeket a 4. ábra mutatja be. Az elemzés csak a teljes folyófizetésimérleg-egyenleg és a fogyasztóiár-alapú reáleffektív árfolyam közötti korrelációra hozott értékelhető eredményt. Ebben az összefüggésben igazolható volt, hogy a rögzített árfolyamrendszer-szerű egységes valuta reálfelértékelődést, azaz költségversenyképesség-romlást eredményez. A magyarázó függvény illeszkedésének javításához még további tökéletesítésre van szükség.

6. A fiskális unió mint kockázatközösség

A fiskális egyensúlytalanság kérdése a költségvetési fenntarthatóság elmélete felől kezelhető meg annak fényében, hogy egyébként a válság felerősítette a fiskális unió létrehozásának követelését közgazdasági körökben.¹⁹ Az irodalom a fenntarthatósági mutatók definícióját a költségvetési korlát modelljéből vezeti le, amely alapvetően meghatározza, hogy a további eladósodás lehetősége a gazdasági növekedéstől, az adók és kiadások szintjétől, a piaci kamatoktól és a múltban addig felhalmozott adósságszinttől függ.

A fiskális fenntarthatóság elemzése során kiderült, hogy az eurózóna tagjainak többsége esetében a fiskális fegyelem iránti elkötelezettség csak az eurócsatlakozásig tartott. A 2000-es évek növekedési szakaszában a legtöbb euróövezeti és EU-tagország prociklikus fiskális politikát folytatott, ami jelentősen rontotta a fenntarthatósági mutatókat már a válságot megelőzően is. Miután a válság lerontotta a növekedési rátákat, és megemelte a hitelkamatokat, természetesen romlottak a fenntarthatósági mutatók. Azonban 2012–2014 között mindössze néhány EU-tagország állította vissza az államadósság hosszú távú fenntarthatóságát. A nemzetközi pénzügyi válság hatására ártértékelődtek az országgokkázati prémiumok, aminek következtében a korábbi konvergencia jelentős mértékű divergenciába váltott át az államkötvénymarkatok esetében. Amennyiben ebben az államháztartási környezetben hoznák létre a fiskális uniót, az az eurózónán belüli országcsoport esetében is jelentős erkölcsi kockázatú kockázatközösséget hozna létre.

2. táblázat

Az elsődleges egyenlegek és a fiskális fenntarthatósági mutatók elemzésének eredménye

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
EA19 elsödl. egyenleg	1,3	2,3	0,7	–3,5	–3,5	–1,2	–0,7	–0,2	0,1
EU28 elsödl. egyenleg	1	1,7	0,2	–4,1	–3,7	–1,6	–1,4	–0,6	–0,5
EU28 elsödl. egyenleg súlyozatlan átlaga	1	1,7	–0,1	–4,2	–4,1	–2,1	–1,3	–1,1	–0,7
EU28 elsödl. egyenleg szórása	2,6	2,93	3,9	4,63	4,5	2,51	2,62	2,56	2,04
EA19 elsődleges rés	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	–2,2	–192	–181	–68

¹⁹ Ennek igen széles irodalmi háttérét reprezentálja MANKIW 1997; BARRO 2008; FATÁS et al. 2003; BUITER–GRAFE 2002; ZEE 1988; TOBIN–BUIER 1976; BARNHILL–KOPITS 2003; TREHAN–WALSH 1988; BLANCHARD 1990.

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
EU28 elsődleges rés	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	-44,5	-128	-107	-18
EA19 adórés	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	-52	-242	-230	-117
EU28 adórés	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	-6	-179	-156	-66

Forrás: saját számítás Eurostat- és IMF WEO-adatokból

Az elsődleges egyenleg és a fenntarthatósági mutatók alapján a következő megállapítások tehetők:

- Az eurózónán belül vannak kifejezetten fegyelmezett, tartósan elsődleges többlettel bíró országok (Ausztria, Németország, Belgium, Hollandia, Észtország, Finnország, Luxemburg), amelyeknek a fenntarthatósági mutatói általában megközelítik/elérik a hosszú távú finanszírozhatóságot jelző tartományt, míg a többi ország alapvetően minimális elsődleges többlettel (Olaszország) vagy inkább elsődleges deficittel működik, így fiskális fenntarthatósági kockázatot gerjeszt a monetáris unióban.
- A fiskális fenntarthatóságra csak az euró bevezetése ösztönözte az országokat, a folyamatos tagság már sokkal kevésbé.
- A tagországok többségében prociklikus fiskális politika volt jellemző a 2000-es években, amely nem támogatta a későbbi fiskális fenntarthatóságot.
- 2009 és 2011 időszakában a negatív növekedés és a növekvő kockázati kamatprémium átmenetileg jelentősen rontotta a fenntarthatósági mutatókat. 2012 és 2014 között kevesen tettek eredményes korrekciókat.
- A válság felfedte, hogy az eurózána kezdeti kamatkonvergenciájának oka egyrészt a globális tőkepiacok időszakos túlzott likviditása, továbbá az, hogy a hitelminősítők rosszul mérték fel a kockázatokat.
- Az eltérő fiskális fenntarthatósági képesség aszimmetrikus kockázati közösséget jelentene a fiskális unió esetén. A fenntarthatósági divergencia erkölcsi kockázatot jelez előre egy lehetséges jövőbeni fiskális unió esetében.

7. Van-e megoldás a fiskális kockázatközösség aszimmetriáira?

A folyó fizetési mérleg egyensúlytalansága, mint már említettük, két csatornán keresztül érvényesült, az állami deficiten és a magánszektor nemzetközi eladósodásán keresztül. Ha megvizsgáljuk, hogy az állami csatorna hogyan hoz létre tagállami túlkeresletet az egységes piacon belül, akkor azt állapíthatjuk meg, hogy a tagállami költségvetési politika deficitre való hajlamát, az adóversenyt és a jóléti populizmust kell valahogyan kezelnie a fiskális uniónak. Ezt egyrészt koordinált szabályrendszer révén teheti, mint például az adóunió formájában erősen harmonizált adórendszeren keresztül, vagy az állami szociális alapok föderális kezelésével, illetve a jövedelempolitika harmonizációjával. A fogyasztói adók szabályozásában megtörtént a koordináció, ugyanakkor az uniós társasági adóalap-számítás koordinációs ügye nem halad előre. Továbbá kétséges, hogy az állam és a politika két legfőbb jövedelmi eszközének számító társadalombiztosítási és jövedelempolitikai területen van-e politikai realitása a szabályok harmonizációjának vagy az intézmények egységesítésének.

Másrészt az EU a kockázatközösség-jelleget erősítheti azzal, hogy eurózána-kötvényeket bocsát ki, ami egyes országok deficitfinanszírozását átterheli más tagállamokra.

Ez jelentős erkölcsi kockázatot hordoz magában, ha egyes tagállamok bátorítást éreznek arra, hogy a fiskális kockázatközösséget egyfajta végső hitelezőnek tekintsek. Ugyanakkor a fiskális unió valós lehetőséget jelent a csődből való kimentésre. Erre vonatkozóan is történtek már uniós szintű intézményi lépések az EKB kötvényvásárlási programján vagy az Európai Stabilitási Mechanizmus mint kimentési forrás és a Fiscal Compact mint köz-pénzügyi szabályrendszer alkalmazásán keresztül.

A hitelpiaci csatorna teszi lehetővé a magánszektor számára a bérfelhajtó túlzott keresletet és a külső egyensúlytalanságot növelő importigény bővülését. Amennyiben tartósan egyes tagállamok folyófizetésimérleg-többletet halmoznak fel, míg mások deficitet, a többletet felhalmozó országok előbb-utóbb megtakarításaikból finanszírozzák a deficitese országokat a hitelcsatorna révén. (Míg a fiskális unió újraelosztása vissza nem térítendő támogatás volna, addig a hitelcsatornába előre kódolt a növekedési és felzárkózási probléma, hiszen nem lehet a végtelenségig halasztani a visszafizetést – azaz, a közgazdasági modellek nyelvén, nincs Ponzi-játék –, így vagy a hitelek visszafizetésével visszafogottabb fogyasztás[bővülés]re számíthatunk, vagy adósságválság blokkolja az EU növekedését.) A többszintű kormányzás kiterjedhet a hitelpiac ellenőrzésére is. Ez a folyamat szintén beindult kezdetben a pénzügyi integráció piaci, szabályozási és ágazati folyamatain keresztül, majd a bankunió keretében megvalósuló koordinált, közös bankfelügyeleti rendszer (felügyeleti unió) létrehozásával. Továbblepési lehetőség a kockázatközösség megvalósítása, az egységes betétbiztosítási alap elindítása.

Habár erősen kapcsolódik a hitelpiac konvergenciájához a fent említett koordinált jövedelempolitika és az országgkockázatokat egymáshoz közelítő fiskális szabályozás, a mérsékelt politikai realitás miatt nem várható rövid távon az integráció ez irányú mélyülése. Arra is érdemes emlékeztetni, hogy az egységes piac és az egységes valuta lehetetlenné teszi a direkt beavatkozást a magánszektor külföldi eladódásának és az importigény alakulásának folyamatába. A pénzügyi konvergencia vegyes képet mutat a tagállami pénzügyi piacok méretére, koncentrátságára, vállalat-összetételére, finanszírozási struktúrájára vonatkozóan.²⁰

Irodalomjegyzék

- ALESSANDRINI, P. – FRATIANNI, M. – HUGHES HALLETT, A. – PRESBITERO, A. F. (2012): External Imbalances and Financial Fragility in the Euro Area. *MoFiR Working Paper*, No. 66. DOI: <https://doi.org/10.2139/ssrn.2055468>
- BALASSA, B. (1964): Purchasing Power Parity Doctrine – A Reappraisal. *Journal of Political Economy*, Vol. 72, No. 6. 584–596. DOI: <https://doi.org/10.1086/258965>
- BARNHILL, T. M. – KOPITS, G. (2003): Assessing Fiscal Sustainability under Uncertainty. *IMF Working Papers*, No. 79. DOI: <https://doi.org/10.5089/9781451850222.001>
- BARRO, R. J. (2008): *Macroeconomics: A Modern Approach*. Mason (OH), Thomson South-Western.
- BEETSMA, R. – GIULIODORI, M. – KLAASSEN, F. (2008): The Effects of Public Spending Shocks on Trade Balances and Budget Deficits in the European Union. *Journal of the European Economic Association*, Vol. 6, No. 2–3. 414–423. DOI: <https://doi.org/10.1162/JEEA.2008.6.2-3.414>

²⁰ Lásd HAAN–OOSTERLOO–SCHOENMAKER 2012.

- BENCZES I. – REZESSY G. (2013): Kormányzás Európában: Trendek és törésvonalak, *Pénzügyi Szemle*, 58. évf. 2. sz. 136–150.
- BENCZES, I. – SZENT-IVÁNYI, B. (2015): The European Economy in 2014: Fragile Recovery and Convergence. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 53, No. 1. 162–180. DOI: <https://doi.org/10.1111/jcms.12266>
- BENETRIX, A. – LANE, P. R. (2009): Fiscal Shocks and the Real Exchange Rate. *IIIS Discussion Paper*, No. 286.
- BINI SMAGHI, L. (2010): *From Boom to Bust: Towards a New Equilibrium in Bank Credit*. Milan, Ernst & Young Business School. Elérhető: www.bis.org/review/r100202e.pdf (A letöltés ideje: 2019. 08. 12.)
- BLANCHARD, O. J. (1990): Suggestions for a New Set of Fiscal Indicators. *OECD Working Papers*, No. 79.
- BUITER, W. H. – GRAFE, C. (2002): Patching up the Pact: Some Suggestions for Enhancing Fiscal Sustainability on Enlarged European Union. *CEPR Discussion Paper*, No. 3496.
- DE SANTIS, R. – LÜHRMANN, M. (2006): On the Determinants of External Imbalances and Net International Portfolio Flows. A Global Perspective. *ECB Working Paper Series*, No. 651.
- FATÁS, A. – VON HAGEN, J. – HUGHES-HALLETT, A. – STRAUCH, R. R. – SIBERT, A. (2003): Stability and Growth in Europe: Towards a Better Pact. *CEPR – ZEI Monitoring European Integration*, No. 13.
- FELDSTEIN, M. – HORIOKA, C. (1980): Domestic Saving and International Capital Flows. *Economic Journal*, Vol. 90, No. 358. 314–329. DOI: <https://doi.org/10.2307/2231790>
- GARBER, P. (1999): The TARGET Mechanism: Will it Propagate or Stifle a Stage III Crisis? *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, Vol. 51, No. 1. 195–220. DOI: [https://doi.org/10.1016/S0167-2231\(00\)00010-5](https://doi.org/10.1016/S0167-2231(00)00010-5)
- GAVILÁN, Á. – DE COS, P. H. – JIMENO, J. F. – ROJAS, J. A. (2011): Fiscal Policy, Structural Reforms and External Imbalances: A Quantitative Evaluation for Spain. *Documentos de Trabajo*, No. 1107.
- GRAFE, C. – WYPLOSZ, C. (1997): The Real Exchange Rate in Transition Economies. *CEPR Discussion Paper Series*, No. 1773.
- HAAN, J. de – OOSTERLOO, S. – SCHOENMAKER, D. (2012): *European Financial Markets and Institutions*. Second Edition. Cambridge, Cambridge University Press.
- HALMAI P. (2014): *Krízis és növekedés az Európai Unióban. Európai modell, strukturális reformok*. Budapest, Akadémiai.
- HALMAI P. (2018): Az európai növekedési modell kifulladásá. *Közgazdasági Szemle*, 65. évf. 2. sz. 122–160. DOI: <https://doi.org/10.18414/KSZ.2018.2.122>
- JAKAB M. Z. – KOVÁCS M. A. (2000): A reálárfolyam-ingadozások főbb meghatározói Magyarországon. *Közgazdasági Szemle*, 47. évf. 2. sz. 136–156.
- KENEN P. (1969): *The Theory of Optimum Currency Areas: an Eclectic View. Monetary Problems of the International Economy*. Chicago (IL), University of Chicago Press.
- KUTASI G. (2012): Kívül tágasabb? *Közgazdasági Szemle*, 59. évf. 6. sz. 715–718.
- LANE, P. R. – PEROTTI, R. (1998): The Trade Balance and Fiscal Policy in the OECD. *European Economic Review*, Vol. 42, No. 3–5. 887–895. DOI: [https://doi.org/10.1016/S0014-2921\(97\)00125-6](https://doi.org/10.1016/S0014-2921(97)00125-6)
- LANE, P. R. – MILESI-FERRETTI, G. M. (2002): Long-Term Capital Movements. *NBER Macroeconomics Annual*, No. 16. 73–116. DOI: <https://doi.org/10.1086/654435>
- MANKIW, N. G. (1997): *Macroeconomics*. Third Edition. New York, Worth.

- McKINNON, R. (1963): Optimum Currency Areas. *American Economic Review*, Vol. 53, No. 4. 717–725.
- MONGELLI, P. – WYPLOSZ, C. (2008): The Euro at Ten. Unfulfilled Threats and Unexpected Challenges. In MACKOWIAK, B. – MONCELLI, F. O. – NOBLET, G. – SMETS, F. eds. (2009): *The Euro at Ten. Lessons and Challenges*. Fifth ECB Central Banking Conference, Frankfurt, November 13–14. Frankfurt am Main, European Central Bank. 23–58.
- MUNDELL, R. A. (1961): A Theory of Optimum Currency Areas. *The American Economic Review*, Vol. 51, No. 4. 657–665.
- NEMÉNYI J. – OBLATH G. (2012): Az euró bevezetésének újragondolása. *Közgazdasági Szemle*, 59. évf. 6. sz. 569–684.
- OBSTFELD, M. – ROGOFF, K. (1995): The Intertemporal Approach to the Current Account. In GROSSMAN, G. – ROGOFF, K. eds. (1995): *Handbook of International Economics*. Amsterdam, North-Holland. DOI: <https://doi.org/10.3386/w4893>
- PALÁNKAI T. (2000): Euró – strukturális problémák és reformok. *Európai Tükör*, 5. évf. 6. sz. 2–15.
- PALÁNKAI T. – KENGYEL Á. – BENCZES I. – KUTASI G. – NAGY S. Gy. (2011): *A globális és regionális integráció gazdaságtana*. Budapest, Akadémiai.
- TOBIN, J. – BUTTER, W. (1976): Long-Run Effects of Fiscal and Monetary Policy on Aggregate Demand. In *Monetarism, Studies in Monetary Economics*. Amsterdam, North-Holland. 273–309.
- TREHAN, B. – WALSH, C. E. (1988): Common Trends, The Government's Budget Constraint, and Revenue Smoothing. *Journal of Economic Dynamics and Control*, Vol. 12, No. 2–3. 425–444. DOI: [https://doi.org/10.1016/0165-1889\(88\)90048-6](https://doi.org/10.1016/0165-1889(88)90048-6)
- ZEE, H. H. (1988): The Sustainability and Optimality of Government Debt. *IMF Staff Papers*, 658–685. DOI: <https://doi.org/10.2307/3867115>

Györfly Dóra

Erkölcsei kockázat és szolidaritás a GMU-ban: a görög válság tanulságai

A globális pénzügyi válság számos korábbi tabut semmivé tett a Gazdasági és Monetáris Unió (GMU) kapcsán. Ezek közül az egyik legfontosabb a „nincs kimentés”-szabály, amely szerint: „Az Unió nem felel a tagállamok központi kormányzatának, regionális vagy helyi közigazgatási szerveinek, közjogi testületeinek, egyéb közintézményeinek vagy közvállalkozásainak kötelezettségeiért, és nem vállalja át azokat.”¹ Az Európai Központi Bank (EKB) beavatkozásai, illetve az egyes országoknak nyújtott nemzetközi mentőcsomagok erősen megkérdőjelezték a „nincs kimentés”-szabály relevanciáját. A szabály mögötti megfontolások azonban nem tűntek el. Az erkölcsi kockázattól való félelem, azaz hogy a kimentések a befektetőket felelőtlen hitelezésre ösztönzik, folyamatosan jelen volt a mentőcsomagok tárgyalása során. Ez a félelem ütközött a szolidaritás elvével – ha a közösség egy tagja bajba kerül, megsegítése a közösség egészének érdeke és felelőssége.

Az erkölcsi kockázat és szolidaritás elvének konfliktusa különösen élesen jelentkezett Görögországban, amely az európai pénzügyi válság legnagyobb vesztese. Veszteségei nagyobbak, mint Magyarországon a szocializmus összeomlását követő transzformációs recesszió során megélt visszaesés.² A mentőcsomagok által kikényszerített költségvetési megszorítások mértéke példátlan az OECD-országok elmúlt fél évszázadában. Ezek a hatalmas áldozatok azt szolgálták, hogy az ország bennmaradjon az euróövezetben. Jogos kérdésként merül fel az, hogy nem lett volna-e egyszerűbb elhagyni az euróövezetet. És nem lett volna egyszerűbb az euróövezeti országoknak mentőcsomagok nyújtása helyett elengedni Görögországot? Politikusok és neves közgazdászok sora érvelt amellett, hogy a kilépéssel a valuta leértékelhető lenne, és egy államcsőd megszabadítaná az országot a hatalmas adósságtól, az euróövezetet pedig egy problémás tagállamtól. Végül mégsem így történt.

Tanulmányomban a görög euróövezeti tagság fenntartásával kapcsolatos legfontosabb megfontolásokat mutatom be. A görög gazdaság szerkezetének és az adósság összetételének áttekintése alapján rávilágítok arra, hogy az ország kilépése az euróövezetből nem oldana meg semmilyen problémát a görög gazdasággal kapcsolatosan, ám hatalmas költségei lennének mind a görög lakosság, mind pedig az eurózóna többi országa számára. Mindez megmagyarázza azokat a rendkívüli áldozatokat, amelyeket Görögország és európai partnerei vállaltak az euróövezet egyben tartásáért. Ám a sorozatos mentőcsomagok azt a feszültséget

¹ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 125. cikk 1. bekezdés. A szerződés teljes szövege elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=HU> (A letöltés ideje: 2018. 02. 17.)

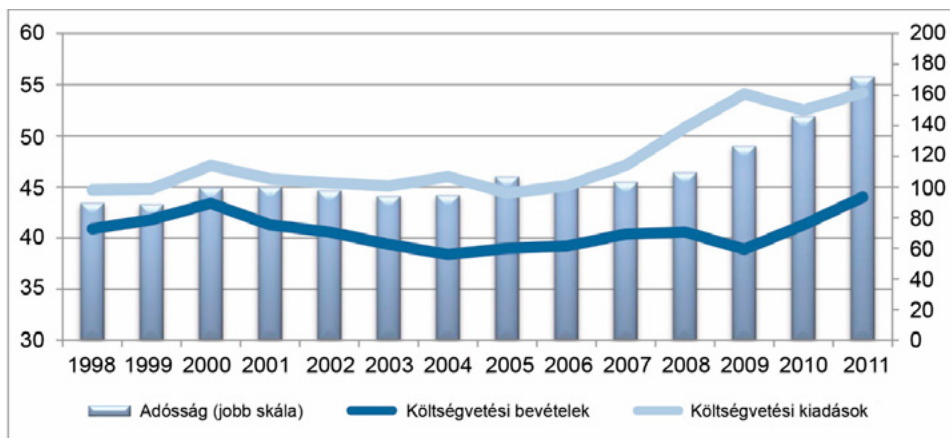
² A görög bruttó nemzeti termék (GDP) 2015-ben a 2007-es értéknek csupán 74%-a volt (Ameco-adatbázis).

is illusztrálják, amely az erkölcsi kockázattól való félelem és a szolidaritás iránti igény között fennáll, és elsősorban bizalom révén hidalható át.

A következőkben először röviden bemutatom Görögország csatlakozását az euróövezethez és a görög pénzügyi válság gyökereit. Ezt követően tekintem át a különféle mentőcsomagok tárgyalását és a görög kilépés (*grexit*) lehetőségének a felmerülését. A kilépés melletti érvek cáfolataként először bemutatom a görög export összetételét és érzékenységet, az adósság szerkezetét és feltételeit, a dominóhatás veszélyét, illetve az euróövezeten belüli fegyelmzés lehetőségeit. Zárásként rámutatok a görög válságkezelés tanulságaira az európai integráció szempontjából.

1. Görögország a monetáris unióban

Görögország 2002. január 1-jén vezette be az eurót 12. tagállamként. Utólag tudható, hogy a tagság feltételeit sohasem teljesítette – adóssága megközelítette a GDP 100%-át, a költségvetési hiány pedig soha nem volt 3% alatt (1. ábra). Felvételét részben politikai szempontoknak, részben kreatív könyvelési technikáknak köszönhetette.

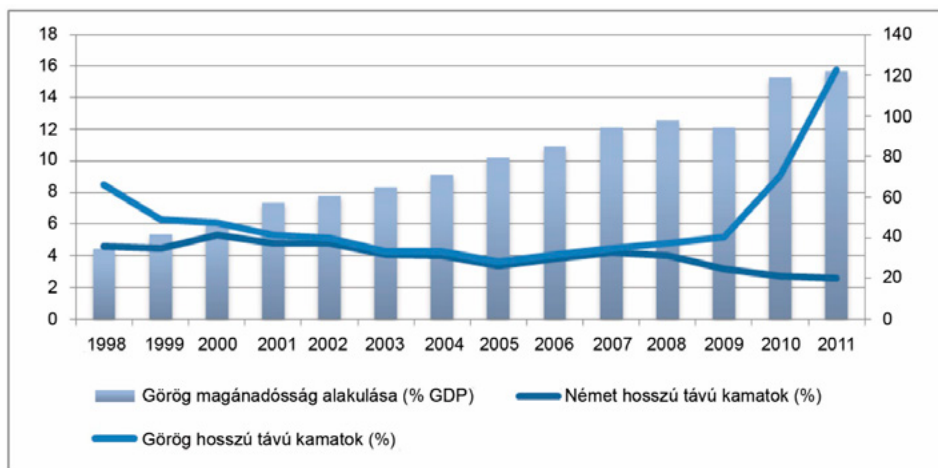


1. ábra

A görög költségvetés fő mutatóinak alakulása 1998–2011 (GDP %)

Forrás: EUROPEAN COMMISSION 2015, 152., 158., 164.

Az euróövezeti csatlakozást követően a pénzügyi fegyelemnek a látszata is véget ért. A költségvetési hiány minden évben magasabb volt, mint 3%. Jelentősen nőttek a közszféra bérei és a szociális juttatások. Az adósság csupán azért nem növekedett, mert a közös valuta bevezetésével a kamatok csökkentek (2. ábra), ami lehetőséget teremtett a magas kamatozású adósság lecserélésére, és ez jelentős megtakarítást hozott a költségvetés számára. A kamatkonvergenciát nem csupán az állam, hanem a háztartások és a lakosság is kihasználta, és a magánadósság jelentősen megnövekedett a 2002 utáni időszakban (2. ábra).



2. ábra

A hosszú távú kamatok és a görög magánadósság alakulása 1998–2011

Forrás: EUROPEAN COMMISSION 2015, 106., illetve World Bank Databank

A fellendülő hitelezés, a tartós államháztartási hiány és a 2004-es olimpiával összefüggő beruházások egészen a pénzügyi válság kitöréséig 4% feletti növekedési teljesítményt eredményeztek. A gazdaság szerkezeti problémáit csupán a tartósan magas folyófizetési-mérleg-hiány jelezte, amely végig 10% fölötti értéket mutatott – azaz az ország ennyivel vásárolt többet külföldről, mint amennyit oda eladott. A korrupt, klientúrák uralma alatt álló, alacsony hatékonyságú görög állam kizárólag a fogyasztás felpörgetésével – például az olimpiához kapcsolódó beruházások segítségével tudott növekedést elérni, míg a magánszféra vállalatait sújtotta a rengeteg szabályozás és a rossz minőségű állami szolgáltatás.³

A globális pénzügyi válság kezdetben nem érintette az országot, ám amikor a választási kampányt követően 2009 őszén a Paszok vezette görög kormányzat beismerte a statisztikai hamisításokat, és a költségvetési hiány növelését irányzó politikát folytatott, az országot egymás után minősítették le a hitelminősítők. Görögország kizáródott a nemzetközi pénzpiacokról, a kamatok jelentősen megnöttek (2. ábra), finanszírozását így más módon kellett megoldani.

Az Európai Unió nem szerette volna, ha egy euróövezeti tagország a Nemzetközi Valutaalaphoz fordul finanszírozásért. Mivel az EU-nak nem volt terve válságkezelés esete, a megoldás jelentősen elhúzódott. Görögország végül 2010. májusban 110 milliárd eurós mentőcsomagot kapott. A mentőcsomagnak szigorú feltételei voltak, ám hamar kiderült, hogy sem a vállalt költségvetési kiigazítás, sem pedig a szükséges szerkezeti reformok nem valósulnak meg.⁴ A kormányzat a kiigazítást a kiadások csökkentése helyett elsősorban az adók emelésével szerette volna elérni, ami tovább rontotta a már addig is

³ A görög gazdaság szerkezeti problémáiról bővebben lásd: GYÖRFFY 2014.

⁴ A folyamatot jól érzékelteti VISVIZI 2012.

rendkívül kedvezőtlen üzleti környezetet. Ennek tükrében nem túlzottan meglepő, hogy a gazdasági visszaesés jóval mélyebb volt, mint számítottak rá.

Egy újabb mentőcsomag szükségessége már 2011 nyarán nyilvánvaló volt, ám az első mentőcsomag kudarca után a görögök a túlzott szigorúságot, a németek vezette északi országok pedig a feltételek teljesítését kérték számon. A megállapodás hiányából fakadó tartós bizonytalanság időszakában merült fel először komolyan a grexit.⁵

A második, 130 milliárd eurós mentőcsomagot végül 2012 februárjában írták alá. Feltételei még szigorúbbak és részletesebbek voltak, mint az elsőé, és elsősorban a kiadási oldalt érintették. Ardagna és Caselli szerint soha még egyetlen OECD-ország sem hajtott végre olyan szigorú kiigazítást, mint amelyet a csomagban előírtak.⁶ A májusi választáson a baloldali Sziriza a feltételek megváltoztatásával kampányolt, míg a korábbi kormánypártok, a Paszok és az ND (Néa Dimokratía) az eurővezetben való bennmaradás mellett kardoskodtak. Ekkor még nyerni tudtak, bár ehhez júniusban ismételt választásra volt szükség. A feltételek elfogadásának megerősítését követően 2012. novemberben a görögök jelentős kamatkönnyítést kaptak, amit ugyan nem neveztek harmadik mentőcsomagnak, ám a hitelezők számára 40 milliárd euró költséget jelentett.

A harmadik mentőcsomag végül 2015. augusztusban született meg, miután a második mentőcsomag lejárt, és Görögország továbbra sem tudott visszatérni a nemzetközi tőkepiacokra. Az új megállapodást már a Sziriza volt kénytelen aláírni annak ellenére, hogy a 2015. januári választásokat a megszorítások befejezésének ígéretével nyerte meg. A hitelezők feltételeivel szembeni ellenállás alátámasztására júliusban még népszavazást is rendeztek, ahol a szavazók 60%-a elutasította az új mentőcsomag feltételeit. A szavazás önmagában nem jelentette az euró elutasítását, de a grexit valószínűsége így minden korábbinál magasabbra nőtt.⁷ A meginduló tőkekivonás végül rákényszerítette a kormányt a megállapodás aláírására, amely 86 milliárd euró finanszírozást biztosított a korábbiaknál még szigorúbb, már-már megalázó feltételek mellett.⁸ Felmerül a kérdés, hogy miért nem inkább a kilépést választották.

2. A grexithez kötődő elméleti megfontolások

A grexit mellett számos vezető közgazdász felszólalt. Martin Feldstein, a Harvard professzora már 2010-ben amellett érvelt, hogy Görögországnak egy időre el kellene hagynia az eurővezetést, majd jóval gyengébb árfolyam mellett lenne racionális visszatérnie a rendszerbe. A leértékelés elősegítené a görög termékek versenyképességét külföldön és belföldön is, így hozzájárulhatna a fizetési mérleg egyensúlyának helyreállításához.⁹

⁵ A grexit fogalmát először BUTTER–RAHBARI 2012 használta egy banki elemzésben. Megjelenése után rendkívüli gyorsasággal terjedt el a pénzügyi sajtóban.

⁶ ARDAGNA–CASELLI 2012.

⁷ A grexit valószínűségének változását a pénzügyi hírek tartalmi elemzésének segítségével alaposan bemutatja MONOKROUSSOS–STAMATIOU–GOGOS 2015.

⁸ A feltételekre a 3.3. részben térek vissza.

⁹ FELDSTEIN 2010.

Hasonlóan érvelt öt évvel később a Nobel-díjas Paul Krugman is. Hangsúlyozta, hogy az euróövezet elhagyása a sok rossz megoldás közül talán a legkevésbé rossz, és a legfontosabb, hogy a megszorítások véget érjenek.¹⁰

Németország egyik vezető közgazdásza, Hans-Werner Sinn szintén a leértékelés előnyeit hangsúlyozta Görögország számára. Az érvelésében azonban a hangsúly mégis inkább azon volt, hogy a többi ország adófizetőjének, elsősorban a németeknek, ne kelljen továbbra is Görögországot finanszíroznia. Emellett kiemelte, hogy Görögország kilépése a későbbiekben intő példa lehet a többi ország számára a túlzott eladósodás veszélyeire, azaz az euróövezetben fennálló erkölcsi kockázat problémáját csökkentené.¹¹

A görögök némileg kevesebb lelkesedést mutattak a kilépéssel kapcsolatosan, amit jól mutat, hogy még a legnagyobb megszorítások idején is többségben voltak azok, akik az euróövezeti bennmaradást pártolták. A kilépéssel kapcsolatos idegenkedés messzemenően érthető. Az újonnan bevezetett drachma azonnal és jelentősen leértékelődne, ami inflációhoz és a megtakarítások elértéktelenedéséhez vezetne. A görög állami és magánszektor euróban fennálló adóssága a leértékelés mértékétől függően emelkedne, ami csődök sorozatát eredményezné, és nagy valószínűséggel bedöntené a görög bankrendszert is. Mindez jelentős bizonytalanságot, a beruházások elmaradását és végeredményben gazdasági összeomlást jelentene – számítások szerint akár a GDP 50%-a is elveszne a kilépést követő első évben.¹²

A görögök számára az államadósság esetleges leírása a grexit egyik kedvező hatása lenne. E kívánság a mentőcsomagok tárgyalásain is rendszeresen felmerül. Az adósság leírása melletti fő érv, hogy a GDP-arányosan közel 180%-os adósság nem fenntartható. Ennek elméleti oka a következő: a görög költségvetésnek jelentős elsődleges többlet van szüksége ahhoz, hogy folyamatosan finanszírozza a lejáró adósságot. Az elsődleges többlet komoly megszorításokat igényel, ami csökkenti a keresletet a gazdaságban, recesszióhoz vezet, és ezért a GDP-ben kifejezett adósságráta a megszorítások ellenére nem csökken, hanem nő.¹³

Az elméleti megfontolások ellenére a grexit mégsem következett be, és várhatóan nem is fog. A kilépés hiábavalóságát az export- és adósságszerkezet közelebbi vizsgálata, illetve az euróövezeten belül megvalósítható szerkezeti reformok révén mutatom be.

3. A grexit hiábavalósága

3.1. A görög export szerkezete és versenyképessége

Bár elméletben a leértékelés növeli az export versenyképességét, hisz a külföld számára az adott ország termékei olcsóbbak lesznek, ennek azonban a görög export összetétele miatt súlyos korlátai vannak.

A görög gazdaságban az exportnak jóval korlátozottabb szerepe van, mint más hasonló méretű országokban. Míg a visegrádi országokban 60–80% közötti az export részaránya, Görögországban a válság kitörése előtt, 2007-ben az export csupán a GDP 22,5%-át tette ki,

¹⁰ KRUGMAN 2015.

¹¹ SINN 2015.

¹² DARVAS 2012.

¹³ Ez az úgynevezett megszorító spirál, kifejtését bővebben lásd: KRUGMAN 2013.

ami 2017-re 34,1%-ra nőtt.¹⁴ A növekedés azonban elfedi azt, hogy a vizsgált időszakban a GDP közel 25%-kal visszaesett.

A csekély mértékű görög export szerkezete ráadásul rendkívül koncentrált: közel 60%-a két ágazatból, a turizmusból és a szállítmányozásból származik. A drachma újbóli bevezetésének a hatásait ezért elsősorban az ezekre a szektorokra gyakorolt hatás alapján lehet megítélni.

A görög tulajdonú hajózási vállalatok a globális hajószállítás 16%-át bonyolítják, ám ennek csupán 21%-a van Görögországban bejegyezve, a többi olyan országokban van, amelyek adózási szempontból kedvezőbb feltételeket tudnak biztosítani. A görög hajózási vállalkozók jelentős lobbijének köszönhetően a görögországi feltételek is nagyon kedvezőek, a profit Görögországon kívüli felhasználását nem korlátozza semmilyen szabály. Szintén lényeges, hogy a hajózási társaságok alkalmazottai már a drachma idején is ragaszkodtak a keményvalutában történő fizetéshez, ami azt jelenti, hogy újbóli bevezetése esetén ehhez várhatóan visszatérnének, azaz náluk nem érné el azt a költségsökkentő hatást, amelyet más szektorokban.¹⁵

A turizmus kapcsán Lysandrou arra hívja fel a figyelmet, hogy az ágazatnak jelentős az importigénye, hiszen a turisták igényeinek kielégítésére szükség van különféle élelmiszerek, italok és gyógyszerek behozatalára.¹⁶ Az árfolyam leértékelése az import árát növelné. Az importnak való kitettség mellett szintén fontos tényező, hogy a Görögországba érkező 16 millió turista közel egyharmada Németországból, Nagy-Britanniából és Franciaországból jön, ám a bevételek jóval nagyobb százalékát adják. A jellemzően jómódú turisták elsősorban minőség- és nem árérzékenyek. A görög turizmus minőségi mutatói romlottak a válság idején – a turizmus versenyképességi rangsorában a 2008. évi 22. hely után 2013-ra a 32. helyre zuhantak. A leértékelés a minőség problémáit nem oldja meg. A drachmára való áttéréssel járó bizonytalanságok inkább rontanak a helyzeten.

A turizmusban megfigyelhető minőségi kérdés a görög gazdaság teljes egészére jellemző. Böwer és munkatársai tanulmánya szerint a görög gazdaság intézményi problémái a hiányzó export akár 75%-át is magyarázzák.¹⁷ A magántulajdon védelme, a szerződések kikényszerítése, az állami szabályozások mennyisége és minősége meghatározó tényezők a vállalati beruházásokban és az exportban. Ezeknek a javulása nem várható egy esetleges leértékeléssel, sőt az átmeneti javulás akár további romlást is eredményezhet, hiszen elfedi a változások szükségességét.

3.2. A görög adósság szerkezete

A görög adósság leírása a grexit melletti másik fő érv, ám ez egyszerre szükségtelen és valószínűtlen. Bár 2015-ben, a harmadik mentőcsomag aláírásakor a görög adósság nominálisan rendkívül magas volt, a kamatteher jóval kisebb volt, mint más, kevésbé eladósodott országban (1. táblázat). Az alacsony kamatteher azért állt fenn, mert a görög adósság több

¹⁴ EUROPEAN COMMISSION 2017b, 80.

¹⁵ LYSANDROU 2015, 18.

¹⁶ LYSANDROU 2015, 20–21.

¹⁷ BÖWER–MICHOU–UNGERER 2014.

mint 70%-a hivatalos adósság, nagyon hosszú lejáratú idővel és nagyon alacsony kamatszinttel. A mentőcsomagok során kapott hitelek átlagos lejáratú 30 évnél hosszabb, az utolsó 2054-ben jár le. Szintén nagyon hosszú lejáratú ideje van a kétoldalú kölcsönöknek, amelyeket 2020 és 2041 között kell visszafizetni. Ráadásul 2012. novemberben az Eurócsoport az úgynevezett EFSF- (*European Financial Stability Facility*) alapok kamatfizetését 10 évre felfüggesztette.¹⁸

1. táblázat

Adósság és kamatteher néhány EU-tagországban (2015)

	Adósság szint (GDP %)	Kamatteher (GDP %)
Görögország	194,8	4,4 (2,6*)
Olaszország	133	4,3
Portugália	128,2	4,9
Belgium	106,7	2,9
Spanyolország	100,8	3,1
Írország	99,8	3,3
Franciaország	96,5	2
Magyarország	75,8	3,5
Németország	71,4	1,5

Megjegyzés: * Az EKB-nak fizetett kamatokat Görögország visszakapja, illetve 2012-ben az EFSF-nek fizetendő kamatokat 10 évre felfüggesztették (DARVAS 2015).

Forrás: EUROPEAN COMMISSION 2015, 140–141., 164–165.

Az adósság elengedése három okból valószínűtlen: az euróövezeti tagországok kitettségének mértéke, a dominóhatás veszélye és a hitelek feletti joghatóság miatt.

A 2. táblázat az euróövezeti tagállamok kitettségét mutatja Görögország felé. A táblázatból jól látható, hogy a hiteken túl az Európai Központi Bankban és a Target2 elnevezésű fizetési és elszámolási rendszerben is jelentős kitettség halmozódott fel. Mindezt egybevéve az euróövezet kitettsége a GDP 3,3%-ára tehető, ami rendkívül magas, és valószínűtlenné teszi az adósság elengedését.

2. táblázat

Az euróövezeti országok kitettsége Görögország felé (2015)

	Tagállamok		Eurórendszer/Európai Központi Bank		Teljes kitettség	
	Kétoldalú hitelek (€ Mrd)	EFSF/ESM (€ Mrd)	SMP (€ Mrd)	Target2 (€ Mrd)	€ Mrd	GDP %
Ausztria	1,6	4,3	0,9	3,4	10,2	3
Belgium	1,9	5,2	1,1	4,1	12,3	3
Ciprus	0,1	0	0,1	0,2	0,4	2,4
Észtország	0	.	0,1	0,3	0,4	4

¹⁸ DARVAS 2015.

	Tagállamok		Eurórendszer/Európai Központi Bank		Teljes kitettség	
	Kétoldalú hitelek (€ Mrd)	EFSF/ESM (€ Mrd)	SMP (€ Mrd)	Target2 (€ Mrd)	€ Mrd	GDP %
Finnország	1	2,7	0,6	2,4	6,7	3
Franciaország	11,4	30,9	5,6	22,8	70,7	3,3
Németország	15,2	41,2	7,2	28,9	92,5	3,2
Írország	0,3	0	0,6	2	2,9	1,4
Olaszország	10	27,2	4,9	19,9	62	3,8
Málta	0,1	0,2	0	0,1	0,4	5
Hollandia	3,2	8,7	1,7	6,7	20,3	3
Portugália	1,1	0	0,7	3	4,8	2,6
Szlovákia	0	1,6	0,4	1,1	3,1	4,2
Szlovénia	0,2	0,6	0,2	0,7	1,7	3,9
Spanyolország	6,7	18,1	3,6	14,4	42,8	4
Euróövezet teljes kitettség	52,9	140,7	27,7	110	331,3	3,3

Megjegyzések: EFSF/ESM: European Financial Stability Fund / European Stability Mechanism – az Európai Unió alapjai a pénzügyi stabilitás megőrzésére; SMP: Securities Markets Programme – az Európai Központi Bank kötvényvásárlási programja a gyengélkedő országok megsegítésére; Target2 – az euróövezet bankközi fizetési és elszámolási rendszere.

Forrás: KIRKEGAARD 2015, 13.

A kitettség mértéke mellett az adósság elengedése azért sem valószínű, mert az esetleges görög adósságleírás könnyen válhat ki dominóhatást, hisz a befektetők elkezdnek találgatni, melyik ország jelent csődöt legközelebb. A kockázatosabb országok kiszorulnak a pénzpiacokról, és emiatt a csődöt illető várakozás önbeteljesítővé válik. Petersen és Böhmer számításai szerint önmagában a görög csőd még nem lenne katasztrofális, 2013 és 2020 között a világ 42 legnagyobb gazdaságának 674 milliárd euró veszteséget jelentene, amiből a legnagyobb veszteség a görögöké lenne (a 2013-as GDP 90%-a), míg a világ többi országát csak mérsékelten érintené (a 2013-as GDP 2,9%-a Németország, és 0,9% az Egyesült Államok számára).¹⁹ Amennyiben azonban Görögország után Portugália, Spanyolország és Olaszország is kilépne az euróövezetből, a veszteség 17 157 milliárd euró, ami már Németország, az Egyesült Államok és Kína számára is jelentős, a 2013-as GDP 69,25%-os, illetve 49%-os veszteséget jelentene a vizsgált nyolcéves időszakban. Bár természetesen minden ilyen számítás számos bizonytalanságot hordoz magában, a felvázolt katasztrófa-forgatókönyvek minden döntéshozót elbizonytalanítottak a görög kilépéssel kapcsolatosan. Ebben a kontextusban a szolidaritás a görögökkel valóban a teljes közösség megsegítését jelentette.

Az adósság egyoldalú felmondását a görögök részéről az teszi lehetetlenné, hogy az adósság 82%-a külföldi joghatóság alatt áll, ami jelentősen megnehezíti az egyoldalú felmondást.²⁰ Ilyen esetekben ugyanis a hitelezők jogot szerezhetnek külföldön levő görög vagyonelemek lefoglalására is, és az ország hosszú időre kiszorul a nemzetközi pénzpiacokról.

¹⁹ PETERSEN–BÖHMER 2012.

²⁰ MONOKROUSSOS–STAMATIOU–GOGOS 2015, 29.

3.3. Szerkezeti reformok az euróövezeten belül

A görög kilépés mellett érvelő euróövezeti szereplők sokáig úgy látták, hogy Görögország nem hajlandó végrehajtani a mentőcsomagban tett vállalásait, és ezért szorult újabb és újabb kimentésre. A Görögországban zajló választási és népszavazási kampányok, illetve ezek eredményei nagyban megkérdőjelezték a görög politikai osztály elkötelezettségét a feltételek végrehajtásával kapcsolatosan. Az európai közvélemény jelentős része aggódott azért, hogy feneketlen hordóba önti a pénzt, és ezzel egyre inkább megkérdőjeleződött a szolidaritás melletti elkötelezettség.

A 2015. augusztusi megállapodás²¹ azonban jelentős előrelépést mutat a feltételek természetében és a végrehajtás valószínűségében. Míg az első megállapodásban a hangsúly a számszerű költségvetési mutatókon volt, a másodikban a rendkívül részletes szerkezeti reformokon, a harmadik megállapodás elsősorban a végrehajtás módszerére koncentrált. A módszer kapcsán három elemet kell kiemelni. Számos intézkedés úgynevezett megelőző lépésként (*prior action*) szerepel, ami a mentőcsomag aláírásának feltétele. A további lépésekkel kapcsolatosan a program előírja, hogy a nemzetközi legjobb gyakorlatot kell bevezetni és ennek érdekében kötelezően konzultálni a kompetens nemzetközi szervezetekkel (Európai Központi Bank, Nemzetközi Valutaalap, Világbank, OECD). A létező szervek mellett az Európai Bizottság is új, a szerkezeti reformokat támogató szolgálatot (*Structural Reform Support Service*) hozott létre.

A konkrét intézkedések között ebben a programban is fontos elem a költségvetési kiigazítás, a pénzügyi intézmények stabilizációja és a versenyképességet szolgáló szerkezeti (áru- és munkapiaci) reformok megvalósítása. Ezeken túlmenően a korábbiakhoz képest jóval nagyobb jelentőséget kapott az állami szektor modernizációja, amelybe beletartozik az államigazgatás depolitizálása, a bíróságok és a görög statisztikai hivatal (ELSTAT) megerősítése, illetve korrupcióellenes lépések. Mindezt a Sziriza kénytelen volt végrehajtani, azaz immár nem maradt olyan jelentős erő a görög politikai közéletben, amelyik hitelesen érvelhetne amellett, hogy létezik Görögország számára másik út, vagy képes elérni változtatásokat a hitelezőknél.

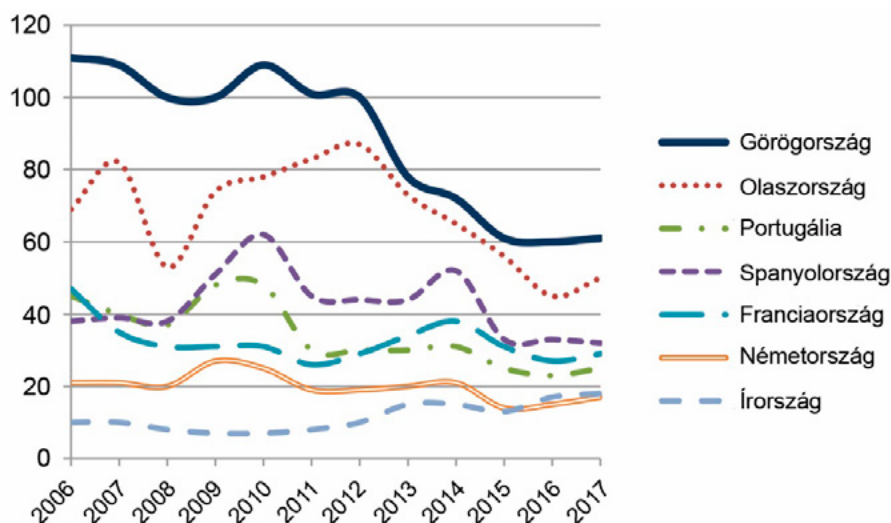
A görög gazdaság 2017-ben kezdett el újra növekedni 1,6%-os ütemben.²² A növekedéshez feltehetően hozzájárult a szerkezeti reformok végrehajtása. Görögország jelentősen előrelépett a Világbank üzletikörnyezet-rangsorában (3. ábra) – míg 2006-ban a 111. helyen szerepelt, a 2016-os jelentésben már a 60. A versenyképesség javulása mellett a költségvetési konszolidáció is folyamatban van, az egyenleg 2016-ban már 0,5%-os többletet mutatott.²³ 2016–2018 között többek között az S&P, a Fitch és a Moody's is felminősítette.²⁴

²¹ A megállapodás teljes szöveggel elérhető: http://ec.europa.eu/economy_finance/assistance_eu_ms/greek_loan_facility/pdf/01_mou_20150811_en.pdf (A letöltés ideje: 2019. 08. 12.)

²² EUROPEAN COMMISSION 2017b, 28.

²³ EUROPEAN COMMISSION 2017b, 160.

²⁴ A felminősítés a Fitchnél C-ről B-re, a Moody's-nál C-ről Caa2-re, az S&P-nél SD-ről B-re történt 2012–2018 között. A 2018. évi minősítések sem jelentenek még befektetésre ajánlott kategóriát, de a javuló trend mindenképpen érzékelhető. A minősítések összefoglalását lásd: <https://tradingeconomics.com/greece/rating> (A letöltés ideje: 2019. 08. 12.)



3. ábra

A Világbank üzletkörnyezet-rangsorában elfoglalt helyezések (2006–2017)

Forrás: www.doingbusiness.org

4. Záró gondolatok

Görögország kilépése az euróövezetből racionális megfontolások alapján messzemenően valószínűtlen, hiszen sem Görögországnak, sem az euróövezet többi tagállamának nem fűződik érdeke hozzá. Görögország gazdasága rövid távon összeomlana, és szerkezeti problémáit az esetleges leértékelés középtávon is csupán elfedhetné, de semmiképpen nem oldaná meg. A túlszabályozottság, a korrupció vagy a klientúra alapján szerveződött államigazgatás okozta problémákat nem az árfolyam okozza, megoldásukhoz intézményi változások szükségesek. A többi euróövezeti ország számára, különösen a periférián, az esetleges görög kilépés rendkívül költséges lenne, ráadásul könnyen dominóhatást válthatna ki.

A kilépés elkerülése azonban hatalmas erőfeszítést igényelt mindkét fél részéről, és jól jelzi azt a feszültséget, amely az Európai Unióban fennáll az erkölcsi kockázat és a szolidaritás igénye között. Görögország válság előtti túlköltekezése, az államháztartási statisztikák meghamisítása, illetve kezdeti vonakodása a mentőcsomagok feltételeinek végrehajtása kapcsán komoly bizalmatlanságot keltett a hitelezőkben. A bizalmatlanságnak pedig komoly következményei lettek – az egymást követő mentőcsomagok egyre szigorúbb és részletesebb feltételrendszere azt eredményezte, hogy az ország gazdasági és politikai autonómiája drámai mértékben lecsökkent. Mivel a kilépés senkinek nem volt érdeke, a válságkezelés során az európai partnerek arra kerestek megoldást, hogy az euróövezeten belül kényszerítsék ki a szükséges reformokat.

A bizalmatlanság kialakulása kapcsán nem lehet elfeledkezni ennek okairól. A gyenge intézményrendszer, amely a versenyképtelen gazdasági szerkezetért felelős, olyan politikai környezetet teremtett, ahol senki nem hisz a kormányzat hosszú távú ígéreteiben, és a társadalom a rövid távú megoldásokhoz van szokva. Ezeknek azonban ára volt, ami megjelent az állam és a magánszektor eladósodottsági mutatóiban. A válságkezelés idején a korábbi megoldások már nem voltak lehetségesek. A társadalomnak fájdalmas módon kellett ráébrednie arra, hogy szerkezeti reformok nélkül nem lehetséges a kilábalás. A tanulási folyamat része volt, hogy az európai partnerek a görög erőfeszítéseket a feltételek lazítására visszautasították, illetve a görögök megtapasztalták, hogy az agresszív tárgyalási stratégiák nem csupán keményebb feltételeket eredményeznek, hanem még a valódi erőfeszítések megítélését is aláássák a pénzügyi piacok szemében. A bizalmatlanság jelentőségét jól jelzi, hogy Spanyolország és Portugália még 2016-ban sem teljesítették a 3%-os hiány követelményét, ám épp a német pénzügyminiszter, Wolfgang Schäuble járt közben azért, hogy ne szabjanak ki szankciókat a két országra.²⁵ A görögökénél jóval együttműködőbb tárgyalási stratégiának az eredménye az enyhébb bánásmód volt.

A válságkezelés kapcsán felmerülő erkölcsi kockázat vagy szolidaritás dilemma a válság után is meghatározó maradt. Az euróövezet jövőjéről szóló bizottsági elképzelésekben komoly szerepet játszik az integráció mélyítése, ami megjelenik többek között az európai munkanélküli-segély vagy az európai betétbiztosítás gondolatában.²⁶ Az euróövezet fejlett országai, és különösen Németország számára ezekkel kapcsolatosan az elsődlegesen felmerülő kérdés az, hogy ki fizeti a révést, azaz ki viseli az új kezdeményezések terhet. Ezt követi az a kérdés, hogy a többi ország nem él-e vissza a terhet viselő országok jóindulatával. Komoly bizalmatlanság esetén ezek az elképzelések megvalósíthatatlanok. A bizalmat elősegítheti az intézményrendszer erősítése és a kormányok elkötelezettsége a gazdaságpolitikai reformok mellett. Ezek a szolidaritás feltételeinek is tekinthetők.

Az intézményi és szerkezeti reformokat elősegíti a szupranacionális szint rendkívüli megerősödése az európai és különösen a görög pénzügyi válság kezelése során. A kimaradók nagyobb gazdaságpolitikai szabadságot élveznek, de ez egyben azt is jelenti, hogy egyre inkább másodlagos szereplőkké válnak az Európai Unió döntéshozatali rendszerében – várhatóan nem csupán az euróövezettel összefüggő kérdésekben. Az erkölcsi kockázat és szolidaritás dilemmája az ő esetükben továbbra is megoldatlan.

Irodalomjegyzék

- ARDAGNA, S. – CASELLI, F. (2012): The Political Economy of the Greek Debt Crisis: A Tale of Two Bailouts. *LSE Center for Economic Performance Special Paper*, No. 25. Elérhető: <http://personal.lse.ac.uk/casellif/papers/greece.pdf> (A letöltés ideje: 2018. 02. 24.)
- BÖWER, U. – MICHOU, V. – UNGERER, Ch. (2014): The Puzzle of the Missing Greek Exports. *European Economy Economic Papers*, No. 518. Brussels, Directorate General for Economic and Financial Affairs.

²⁵ EDER 2016.

²⁶ EUROPEAN COMMISSION 2017b.

- BUITER, W. – RAHBARI, E. (2012): Rising Risks of Greek Euro Area Exit. *Citi Economics, Global Economics View*, 6 February 2012. Elérhető: <http://willembuiters.com/Citi44.pdf> (A letöltés ideje: 2018. 02. 24.)
- DARVAS, Zs. (2012): Greece – Quo Vadis? *Bruegel blogpost*, 20 January 2012. Elérhető: <http://bruegel.org/2012/01/greece-quo-vadis> (A letöltés ideje: 2018. 02. 24.)
- DARVAS, Zs. (2015): Greek Choices after the Elections. *Bruegel blogpost*, 23 January 2015. Elérhető: <http://bruegel.org/2015/01/greek-choices-after-the-elections> (A letöltés ideje: 2018. 02. 24.)
- EDER, F. (2016): Wolfgang Schäuble Bails out Spain, Portugal. *Politico.eu*, 27 July 2016. Elérhető: www.politico.eu/article/wolfgang-schauble-bails-out-spain-portugal-sanctions-junker-german-finance-minister (A letöltés ideje: 2018. 02. 24.)
- EUROPEAN COMMISSION (2015): *Statistical Annex to the European Economy, Autumn*. Brussels, Directorate General for Economic and Financial Affairs.
- EUROPEAN COMMISSION (2016): *European Economic Forecast – Winter 2016*. Brussels, Directorate General for Economic and Financial Affairs.
- EUROPEAN COMMISSION (2017a): *Reflection Paper on the Deepening of the Economic and Monetary Union*. Brussels, European Commission.
- EUROPEAN COMMISSION (2017b): *Statistical Annex to the European Economy, Autumn*. Brussels, Directorate General for Economic and Financial Affairs.
- FELDSTEIN, M. (2010): Let Greece Take a Eurozone ‘Holiday’. *Financial Times*, 16 February 2010.
- GYÖRFFY D. (2014): Válság és válságkezelés Görögországban: A puha költségvetési korlát szerepe a gazdasági összeomlásban. *Közgazdasági Szemle*, 61. évf. 1. sz. 27–52.
- HALMAI P. (2018): Az európai növekedési modell kifulladás. *Közgazdasági Szemle*, 65. évf. 2. sz. 122–160. DOI: <https://doi.org/10.18414/KSZ.2018.2.122>
- KIRKEGAARD, J. (2015): *The Global Impact of a Greek Default*. Elérhető: www.iiie.com/publications/testimony/kirkegaard20150625.pdf (A letöltés ideje: 2018. 02. 24.)
- KRUGMAN, P. (2013): How the Case for Austerity has Crumbled. *The New York Review of Books*, Vol. 60, No. 10. Elérhető: www.nybooks.com/articles/archives/2013/jun/06/how-case-austerity-has-crumbled/?pagination=false (A letöltés ideje: 2018. 02. 24.)
- KRUGMAN, P. (2015): Ending Greece’s Bleeding. *New York Times*, 5 July 2015.
- LYSANDROU, Ph. (2015): Three Myths Behind the Case for Grexit: A Destructive Analysis. *CITYPERC Working Paper*, No. 2015/1. Elérhető: www.city.ac.uk/data/assets/pdf_file/0004/278275/CITYPERC-WPS-201501.pdf (A letöltés ideje: 2018. 02. 24.)
- MONOKROUSSOS, P. – STAMATIOU, Th. – GOGOS, S. (2015): Grexit: Why It will not Happen. *Eurbank Global Research: Greece MacroMonitor*, 5. May 2015. Elérhető: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2616278 (A letöltés ideje: 2018. 02. 24.)
- PETERSEN, Th. – BÖHMER, M. (2012): Economic Impact of Southern European Member States Exiting the Eurozone. *Bertelsmann Stiftung Policy Brief Series Future Social Market Economy*, No. 2012/06. Elérhető: www.bertelsmann-stiftung.de/en/publications/publication/did/economic-impact-of-southern-european-member-states-exiting-the-eurozone (A letöltés ideje: 2016. 02. 04.)
- SINN, H-W. (2015): Why Greece Should Leave the Eurozone. *New York Times*, 24 July 2015.
- VISVIZI, A. (2012): The Crisis in Greece and the EU-IMF Rescue Package: Determinants and Pitfalls. *Acta Oeconomica*, Vol. 62, No. 1. 15–39. DOI: <https://doi.org/10.1556/AOecon.62.2012.1.3>

A jogharmonizáció integráló erejének gyengülése¹

1. A közösségi jog mint „jog” és „jogi folyamat”

Az Európai Közösséget annak idején, a kezdeteknél fokozatosan fejlődő jogrendszerként álmotdták meg és tervezték. Létezésének előfeltétele volt az egyes tagállamok jogalkotásainak működése. Ezért egészen az 1969. december 31-ig tartó úgynevezett átmeneti időszak végéig² a Közösség és a tagállamok többnyire párhuzamosan voltak jogalkotásra jogosultak. A két szint jogalkotó hatalmai ugyanakkor szisztematikusan elkülönültek, és a kizárólagos, valamint párhuzamos hatáskörök sem kerültek még kölcsönhatásba abban az időben. A tagállamoknak az EKG által kibocsátott irányelveken alapuló jogharmonizációs tevékenysége viszonylag lassan, az 1960-as évek derekától indult csak be.³ Az Európai Gazdasági Közösség létrehozatalánál a közösségi jog és a tagállamok nemzeti jogrendszerének kapcsolatait a későbbiekben lényegesen összetettebbé, bonyolultabbá tevő irányelveken alapuló jogharmonizációnak még kisebb jelentőséget tulajdonítottak. 1958-as nézőpontból nem is lehetett előre látni azt, hogy a közösségi jog kiteljesedésében mennyire fontos szerepe lesz később a tagállamok nemzeti jogalkotásainak is. A Közösség rendeleti jogalkotásának viszont már a kezdeteknél is nagy volt a jelentősége.

A Közösségre ruházott jogalkotási felhatalmazások gyakorlását az alapító egyezmények a Közösség nevében eljáró intézményekre bízták, és nem tartalmaztak szabályokat ezen hatáskörök „átszármaztatására”. Ezért eleinte, az 1960-as évek közepéig lényegében ki is zárták a hatáskörátadás lehetőségét.⁴ Ennek a felfogásnak az érve főként az EKG-szerződés 4. cikke (1) bekezdésének második mondata volt: „Minden intézmény az ezen Szerződésben meghatározott hatásköri korlátokon belül cselekszik.”⁵ Később viszont oldódott ez a kezdeti merev hatásköri kép, és a helyzet jóval összetettebbé vált. Egyre fontosabb lett ugyanis az, hogy esetenként átruházhatók legyenek a hatáskörök. Hiányzott azonban, sőt mind a mai napig hiányzik is a közösségi jogból a „hatáskörök átszármaztatásának” pontos fogalmi definíciója. Így nem csodálkozhatunk, hogy a témával kapcsolatos kérdések, érvek és ellenérvek megfogalmazása meglehetősen szubjektív felfogásokat is tükröz.⁶

¹ A tanulmány a szerző konferencia-előadásán és további művén (KECSKÉS 2011) alapul.

² EDWARD–LANE 1991, 45.

³ A Parlament több alkalommal rosszalta a jogharmonizáció programjának lassúságát. Lásd: IPSEN 1972; MÁDL 1974.

⁴ JACQUÉ 1991, 289–292.; LENAERTS 1993, 23–24.

⁵ LENAERTS 1993, 23.

⁶ LENAERTS 1993, 24.

2. A jogalkotási hatáskörök megosztása az EK és a tagállamok között

Az EKG-szerződés nem teremtett olyan konzisztens jogrendszert, amely kezdettől fogva teljes és világosan körülhatárolható lett volna. Sőt éppen ellenkezőleg, az EKG-szerződés olyan, időben elhúzódó jogalkotási folyamatot határozott meg, amelynek során a Közösség jogosítványai is változnak. Az EK joga „jogként” és „jogi folyamatként”⁷ egyaránt működik, így pedig abban a jogalkotás, valamint a jogalkalmazás elemei sajátosan vegyülnek.⁸ Az EK viszonyaira is jellemző az a helyzet, amelyet Hayek a „szervezet” és a „spontán rend” fogalom párral írt le.⁹ Az észlelhető tendencia az, hogy a Közösség fokozatosan aktivizálja és szélesebb körűvé teszi jogalkotási jogosítványait. A Közösségen belüli együttműködés intenzívebbé válásával a Közösség olyan jogalkotási hatáskörökkel is él, amelyeket korábban a tagállamok gyakoroltak. A tagállamok jogharmonizációs kötelezettségei pedig – amelyekre tekintettel nemzeti jogrendszereiket összhangba kell hozniuk a közösségi joggal – olyan viszonylatokat nyitottak meg, amelyek révén még inkább összetetté vált a közösségi jog és a nemzeti jogrendszerek kapcsolata.¹⁰

Mindezekből a tényezőkből a közösségi jognak és a nemzeti jogrendszereknek olyan komplex kapcsolatrendszer alakult ki, amelyet a párhuzamos és az egymást kizáró, kizárólagos jogalkotási hatalmak közötti egymásra hatás modellje jellemez (*interaction of parallel and exclusive legislative powers*).¹¹ Ennek a bonyolult kölcsönhatásokon alapuló modellnek pedig még a párhuzamos jogosítványok kizárólagossá tételének és a jogalkotási hatáskörök közösségi szintről nemzeti szintre való „visszaszármaztatásának” lehetősége is része. A hatáskörök átruházásának mechanizmusa nem gátolja az eredeti hatáskörök gyakorlását, és így nem is veszélyezteti az alapító szerződések által lefektetett intézményi egyensúlyt. Az elméletnek az az álláspontja, hogy a Közösségen belül a jogállamiság (*rule of law*) és a részvételi demokrácia (*participatory democracy*) elvei jobban érvényesülhetnek, ha a hatáskörök átruházására ténylegesen sort kerítenek.¹²

3. A jogharmonizáció intenzívebbé válása az Egységes Európai Okmány hatására

Az Európai Közösség átfogó reformprogramjaként 1985-ben fogadták el a *Fehér könyvet*. E dokumentum a Közösség továbbfejlesztése érdekében nagy szerepet tulajdonított a közösségi jogharmonizáció fejlesztésének, gyorsabbá és intenzívebbé tételének. A *Fehér könyv*nek az Egységes Európai Okmány lett a jogi átirata. Az 1987. július 1-jén hatályba lépett Egységes Európai Okmány az EKG-szerződés jogharmonizációs szabályait kiegészítve olyan szabályokat vezetett be, amelyek egyértelműen a jogharmonizáció gyorsítása és intenzívebbé tétele irányába hatottak. E hatást két módon érte el. Egyrészt azáltal, hogy az egyhangú szavazási rend mellett bevezette a minősített többséggel történő szavazást, másrészt pedig azáltal,

⁷ VARGA 1992, 447.; LENAERTS 1993, 23–49.

⁸ Vessd össze: OST – VAN DE KERCHOVE 1987, 179–187.; VARGA 1992, 447.

⁹ BEHRENS 1986, 22.

¹⁰ BIEBER 1988, 147–148.

¹¹ BIEBER 1988, 148.

¹² LENAERTS 1993, 24.

hogy bővítette a jogharmonizáció jogi eszközeit. A közösségi jogharmonizációt intenzívebbé tevő rendelkezéseit az Egységes Európai Okmány az EGK-szerződés kiegészítésével, annak 100/a. cikke (1) és (2) bekezdéseibe építette be: „(1) Amennyiben a jelen Szerződés másként nem rendelkezik, a 100. cikktől eltérően a 8/a. cikk céljainak megvalósítására a következő szabályozás érvényesül. A Tanács – a Bizottság javaslatára, az Európai Parlamenttel együttműködve, a Gazdasági és Szociális Bizottság meghallgatása után – minősített többséggel bocsátja ki a tagállamok jogi és igazgatási előírásainak összehangolásáról szóló azon intézkedéseket, amelyek tárgya a belső piac létrehozása és működése. (2) Az (1) bekezdés nem terjed ki az adókról szóló rendelkezésekre, a személyek szabad mozgásáról szóló rendelkezésekre és a munkavállalók jogairól és érdekeiről szóló rendelkezésekre.

Az EK úgynevezett „másodlagos jogalkotásának” elemei közül 1987. július 1-ig, az Egységes Európai Okmány hatálybalépéséig igazából csak az irányelveknek volt szerepük a jogharmonizációban. Azóta viszont a közösségi rendeletek is a jogharmonizációs eszközök közé tartoznak, egyes álláspontok szerint az ajánlásokat is ide kell sorolni. A jogharmonizáció eszköztára azáltal bővült ki, hogy az EGK-szerződésnek az Egységes Európai Okmány által beiktatott 100/a. cikkének (1) bekezdése arra hívta fel a Tanácsot, hogy fogadjon el intézkedéseket a jogharmonizáció érdekében (*adopt the measures for the approximation*). E kissé általánosnak tűnő felhíváson alapul a rendeletek jogharmonizációs szerepe.

Kétségtelenül másra utal a 100/a. cikk (1) bekezdésének terminológiája, mint a 100. cikk direktívák kibocsátására utaló szabálya (*issue directives for the approximation*). A szóhasználatban lévő különbség valóban azt jelzi, hogy a jogharmonizáció eszközei már az irányelveken túlterjeszkednek. E változás pedig a jogharmonizáció intenzívebbé válását hozta.¹³ A jogharmonizáció érdekében elfogadott intézkedésként elsősorban szóba jövő rendeletek ugyanis a direktíváknál hatékonyabbak: a Közösség rendeletei „közvetlenül hatályosulnak”, és „közvetlen alkalmazást” kapnak minden tagállamban.¹⁴ Mivel a 100/a. cikk a rendeletek jogharmonizációs célú felhasználását lehetővé teszi, ezáltal egyfajta „emelyítőhatást” (*leverage effect*) fejt ki a jogharmonizáció hatékonyságára. A rendeleteken nyugvó jogharmonizáció előnye az is, hogy „jogbiztonsági szempontból” jobb eredményt hoz, mint az irányelveken alapuló. Eredményeként valódi közösségi jog képződik, amely közvetlenül hatályosul, és közvetlen alkalmazást kap a tagállamokban.¹⁵ Gyors eszköz: hatálybalépése nem igényli a nemzeti törvényhozások közbeiktató tevékenységeit, aktusait.

Az ajánlás nem kötelező erejű, és így nem teljesen aggálytalan a közösségi jog elemének tekinteni, mégis bizonyos jogharmonizációs funkciója már jóval az Egységes Európai Okmány 1987. évi hatálybalépése előtt is felvetődött.¹⁶ Kivételes azonban a szerepe a jogharmonizációban. Olyan területeken használják, ahol még kialakulatlanok a viszonyok, és nem érett meg a helyzet a „keményebb” módszerű szabályozásra.¹⁷

Az Egységes Európai Okmány jelentősen bővítette a jogharmonizáció eszköztárát. Hatására 1987-től az irányelvek mellett már a rendeleteknek, sőt az ajánlásoknak is van szerepük a tagállamok jogharmonizációs tevékenységében. Különösen a rendeletek ilyen

¹³ VIGNES 1990, 371.

¹⁴ EGK-szerződés 189. cikk.

¹⁵ VIGNES 1990, 371.

¹⁶ NUGENT 1991, 171.

¹⁷ Például a tözsdeműveletek területe volt ilyen.

irányú jelentősége nőtt meg, ám a jogharmonizáció legalapvetőbb, legfontosabb eszköze továbbra is az irányelv maradt.¹⁸

Az 1987 és 1990 közötti időszakban az 1985-ben elfogadott *Fehér könyv*ben adott jogharmonizációs program és az 1987. évi Egységes Európai Okmánynak a jogharmonizációt intenzívebbé tevő rendelkezéseinek hatására az EK jogharmonizációs tevékenysége a korábbiakhoz képest jelentősen felgyorsult. Voltak azonban, akik még ezzel az ütemmel sem voltak elégedettek. A híres angol szerződési jogász, Hugh Beale professzor például 1993-ban publikált írásában Voltaire híressé vált, a középkori utazásokat nehezítő lócsere-jogrendszercsere panaszkodó hasonlatát továbbfűzve és aktualizálva azt írta, hogy „az EK-n belül még ma is sokszor jogrendszert kell váltani tankolásonként, sőt helyenként még ennél is gyakrabban”.¹⁹ Ha Beale ezen diagnózisában túl szigorú az Európai Közösség jogával szemben, akkor ez főként amiatt van, mert ő mint az európai szerződési jogot egységesíteni igyekvő Lando Bizottság tagja a magánjog klasszikus területeiért is felelősséget érez. Az 1990. december 31-i állapot megfelelően tükrözi, hogy az egyes tagállamok milyen mértékben tettek eleget jogharmonizációs kötelezettségeiknek. Az 1990. december 31-i időpont jelzi, hogy ezekben az adatokban még csak kevésbé tükröződik az egységes belső piac 1993. január 1-jei bevezetésével kapcsolatos 279 elemből álló irányelvcsomag harmonizálása.

A *Fehér Könyv* előírásainak figyelembevételével több mint 240 előkészítő bizottság működött az eredetileg 282 (később 279-re csökkentett) közösségi irányelv kidolgozására és az ennél jóval nagyobb számú egyedi nemzeti kereskedelmi és műszaki akadály felszámolására. 1992 augusztusáig a Közösség 174 irányelvet alkotott, amelyeknek a tagállamok addig átlagosan háromnegyedét építették be nemzeti jogrendszereikbe. Érdekes, hogy 90%-kal a Maastrichti Szerződést elutasító Dánia bizonyult a legjobb tanulónak, míg például Belgium, Spanyolország vagy Olaszország – mindannyian a maastrichti program oszlopos támogatói – a 70% körüli vagy az alatti sávban maradtak. Vagyis az egységes belső piac vállalati indíttatású integrációja és Maastricht felülről megálmodott „központi” integrációs elképzelése között igencsak jelentős szakadék jött létre.²⁰ Az is tanulság, hogy a tagállamok jogharmonizációs és politikai bizonyítványai nem feltétlenül ugyanazokat a jegeket tartalmazzák.

Az Egységes Európai Okmány amellet, hogy intenzívebbé tette az Európai Közösség jogharmonizációs tevékenységét, az EK-jogharmonizáció célfogalmán is változtatott. Olyan módon, hogy azt mintegy rétegeltté tette. Az Egységes Európai Okmány által hozott módosítást követően is hatályban maradt az EGK-szerződés 3. cikkének h) pontja, amely a jogharmonizáció kezdeti célját is rögzítette. Azt, hogy a tagállamok jogszabályainak közelítése „a közös piac megfelelő működése érdekében” történik. Az Egységes Európai Okmány 13. cikke viszont a 8/a. cikkel egészítette ki az EGK-szerződést, és ebben a jogharmonizáció célfogalma új, jelentős réteggel bővült: az egységes belső piac fokozatos megvalósításának céljával. Az Egységes Európai Okmány hatálybalépését követően az Európai Közösség elméleti kérdéseivel foglalkozók számára a „közös piac” és az „egységes belső piac” célelemeinek párhuzamos léte eleinte problematikusnak tűnt. Pescatore úgy gondolta,

¹⁸ BEALE 1993, 177.

¹⁹ BEALE 1993, 177.

²⁰ INOTA1 1993, 13.

hogy az egységes belső piac „komoly fenyegetés a közös piacra”.²¹ Börner pedig kissé gúnyosan azt írta, hogy az egységes belső piac a közös piachoz képest nem más, mint „egy pávatollakat viselő tyúk”.²²

A Maastrichti Szerződés is hatályban tartotta az EK-jogharmonizáció mindkét célkategóriáját, illetve azokon csak minimális mértékben változtatott. A Maastrichti Szerződés G. cikkének 3. pontja hatályon kívül helyezte az EGK-szerződés 3. cikkének h) pontjából a „megfelelő” (*proper*) szót, és így a tagállamok 1993. november 1-jétől már nem a „közös piac megfelelő működéséhez szükséges mértékben” kötelesek jogrendszereik harmonizálására, hanem „a közös piac működéséhez szükséges mértékben”. Az EGK-szerződés 8/a. cikkének pedig csak a számát változtatta meg a Maastrichti Szerződés. Eszerint a korábbi EGK-szerződés 8/a. cikke a Maastrichti Szerződés által hozott módosítás következtében az EK-szerződés 7/a. cikke lett.²³

4. Az Egységes Európai Okmány másik hatása: a nemzeti jogrendszerek „védelme” a közösségi joggal szemben

Az opcionális módszerű harmonizáció elterjedésével párhuzamosan alakult ki az a gondolat, hogy a tagállamok nemzeti jogrendszereit bizonyos esetekben „védeni kell” a közösségi joggal szemben. A nemzeti szabályozásokban lehetnek ugyanis olyan lényeges elemek, amelyek az adott esetben többet, megelőbbet nyújtanak, mint a közösségi jog által szándékolt megoldások.²⁴ Az opciós módszerrel nagyobb figyelmet lehet fordítani a közösségi érdekek és a tagállamok felelőssége közötti egyensúly megteremtésére is.

Az Egységes Európai Okmány egyértelműen az opciós harmonizáció irányába vitte az EGK-szerződés szabályozását. Az 1987. évi hatálybalépését követően az alapvető védelmi követelmények (*essential protection requirements*) koncepciójának megnyilvánulásaként²⁵ az EGK-szerződés 100/a. cikkének (3) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a harmonizációs javaslatokban a Bizottságnak a védelemnek magasabb szintjét kell alapul venni, „ami az egészségügy, a biztonság, a környezetvédelem és a fogyasztóvédelem” szempontjait illeti, vagyis hogy a határokon átmenő forgalom túlzott mérvű könnyítésére irányuló törekvésektől vezettetve nem szabad az említett négy érdeket feláldozni. Ez a szabály tehát valójában a harmonizálás egyfajta korlátozását jelenti.²⁶

Az EGK-szerződés 100/a. cikkének (4) bekezdése is egyfajta korlátozást tartalmaz. Mégpedig olyant, amelynek a harmonizálás taktikájára is kihatása van. Az EGK-szerződésnek ez a bekezdése ugyanis lehetővé teszi azon államok számára, amelyek ellenkezésüket fejezték ki valamely harmonizációs döntéssel szemben, hogy továbbra is saját hazai joguk rendelkezéseit alkalmazzák. Ugyanis az Egységes Európai Okmány az EGK-szerződés

²¹ PESCATORE 1987, 9.

²² BÖRNER 1989, 613.

²³ KECSKÉS 1994, 71.

²⁴ VIGNES 1990, 362.

²⁵ VIGNES 1990, 366.

²⁶ Érdekes megállapítani, hogy az EGK-szerződés „alapvető védelmi követelmények” intézményének motívumai mennyire hasonlítanak arra a gondolatiságra, amelyet a kollíziós jog modern elméletében Wengler „különös kapcsolat” teóriája hozott.

100/a. cikkének (4) bekezdéseként azt a szabályt vezette be, hogy: „Ha a Tanács minősített többséggel az összehangolásra intézkedéseket hozott, s egy tagállam szükségesnek tartja, hogy olyan tagállami szintű rendelkezést alkalmazzon, amelyet a munkakörülmények védelme vagy a környezetvédelemnek a 36. cikk értelmében vett fontos követelményei indokolnak, akkor ezt a rendelkezést közli a Bizottsággal. A Bizottság akkor erősíti meg az adott rendelkezéseket, ha megbizonyosodott arról, hogy ezek nem az önkényes diszkrimináció eszközei, és nem jelentik a tagállamok közötti kereskedelem leplezett korlátozását. A 169. és 170. cikkektől függetlenül a Bizottság vagy egy tagállam közvetlenül a Bírósághoz fordulhat, ha a Bizottság vagy a tagállam azon a véleményen van, hogy egy másik tagállam a jelen cikkben biztosított hatáskörével visszaél.” Az Egységes Európai Okmányt ezt a rendelkezését bírálták a leghevesebben, mivel ez vezette be az EGK-szerződés rendszerébe a többségi határozattal szembeni engedetlenség, pontosabban szólva az azzal való szembeszegülés jogát. Ezzel pedig mintha 1987-ben felélesztette volna az 1966-os luxemburgi kompromisszum szellemét.²⁷

Az EGK-szerződés 100/a. cikke (5) bekezdésében is a jogharmonizációt korlátozó rendelkezés szerepel. Ennek azonban a hatóköre szűkebb, mint a korábban említetteké. E szabály lehetővé teszi a tagállamok számára szükség esetén biztonsági intézkedések bevezetését, még az EGK jogharmonizációs előírásai ellenében is, de csak az EGK-szerződés 36. cikkében körülírt okok esetén. (Közérkölc, közérdek vagy közbiztonság; az emberek, állatok és növények egészségének és életének védelme; művészeti, történelmi vagy régészeti értékeket tartalmazó nemzeti kincsek védelme; ipari és kereskedelmi tulajdon védelme.) A bevezetett intézkedések csak átmenetiek, ideiglenesek lehetnek. E lehetőséget az Egységes Európai Okmány által hozott módosítás folytán az EGK-szerződés 100/a. cikkének (5) bekezdése a következők szerint határozza meg: „A fentebb említett összehangolási intézkedésekhez adott esetben egy védelmi záradék kapcsolódik, amely a tagállamokat felhatalmazza arra, hogy a 36. cikkben megnevezett egy vagy több nem gazdasági okból olyan átmeneti intézkedéseket hozzanak, amelyek a Közösség ellenőrzési eljárása alá esnek.”²⁸

A harmonizációs intézkedések, területüket és hatókörüket tekintve, mint látható, annak az egyensúlynak a függvényei, amely egyfelől az egyetlen piac kialakításának útjában álló akadályok elmozdítása iránti igény, másfelől a tagállamok az irányú, többé-kevésbé szórványos óhaja között áll fenn, hogy a gazdaságban tevékenykedőket és a fogyasztókat saját nemzeti intézkedéseik révén megvédelmezzék. Ugyanez a probléma befolyásolja a harmonizáció mechanizmusait és eljárásait is.

5. A jogalkotásért és a jogharmonizációért való kárfelelősség összekapcsolódása

Az állami kárfelelősség joganyagának alakulásában az 1970-es évek elejétől fontos fejlemény, hogy abban egyre több figyelmet kapnak a jogalkotásért való felelősség, illetve az Európai Közösség, majd az Európai Unió tagállamaiban a jogharmonizációért való felelősség kérdései. A jogalkotásért és a jogharmonizációért való kárfelelősség

²⁷ VIGNES 1990, 366–369.

²⁸ VIGNES 1990, 370.

összekapcsolódóban van. Az összekapcsolódás következtében pedig úgy tűnik, hogy a jogalkotásért való kárfelelősség témájának vizsgálata újabb, eddig nem tapasztalt lendületet kap. A tagállamok jogharmonizációs tevékenységével szembeni szakmai-minőségi követelmények a nemzeti jogalkotások minőségi szempontjait is érzékennyé tették. Érdekes lehet ezért annak a kérdésnek a vizsgálata, hogy vajon lazulóban van-e az az immunitási, felelőtlenségi burok, amely az állami tevékenységnek a jogalkotási területeit az eddigiekben kétségtelenül jobban védte, mint a végrehajtó hatalmi és igazságszolgáltatási állami tevékenységeket.

Az állam által jogalkotással okozott károk területeit nehezen érte el a felelősség gondolata. Európa nemzeti jogrendszerei között a legígéretesebb próbálkozások a francia jogrendszerben mutatkoztak. De itt is a fejlődés csekélyebb jeleiről is csak a 20. század közepétől adhatunk számot. A jogalkotás masszív immunitásának ideológiailag az az alapja, hogy a jogalkotás az államnak szuverén megnyilvánulása. Gyakorlati oldalról ezt az érvet kiegészítik azzal is, hogy a jogszabályok túlságosan általánosak ahhoz, hogy az alkalmazásuk következtében beálló károkat individualizáltan meg lehetne ítélni.²⁹ A téma felelősségi előjellel voltaképpen csak az 1938. évi La Fleurette-eset óta él. Ekkor azért vetődött fel a jogalkotás felelőssége, mert valamely jogszabály bizonyos tejipari termékek gyártását megtiltotta, és így az adott termékre szakosodott termelőknek kára keletkezett. Külön érdekessége a tényállásnak, hogy a kárt okozó jogalkotásnak egyetlen érintettje volt, a felperesként pert indító La Fleurette cég.³⁰

A jogalkotásért való állami kárfelelősség megalapozását jelentő marasztaló ítélet jogtételét a későbbiekben főként gyarmati jogszabályokkal kapcsolatban alkalmazták,³¹ de újabban megállapították az állam kárfelelősségét a nemzetközi egyezmények és szerződések anyagának francia jogba transzformálása következtében beálló károk esetében is.³² A modern francia elmélet szerint a jogalkotási tevékenységgel összefüggésben keletkező károkért akkor visel az állam felelősséget, ha azok jelentős mértékűek, meghatározott személyt vagy személyeknek konkrétan meghatározható csoportját érik, és az adott jogalkotási aktus maga nem zárta ki a felelősséget. Ezen feltételeknek együttesen kell fennállniuk ahhoz, hogy az állami kárfelelősség megállapítható legyen. Kivételt képez azonban még ilyenkor is az, ha a „károkozó” jogalkotás rendkívül fontos közérdeket szolgált (például közegészségügy, árellenőrzés), illetve ha a jogalkotás által sértett érdek nem legitim.³³

6. Az Európai Bíróság látványos doktrínája a tagállamok jogharmonizációs fegyelmének szigorításáért: az „egyéni közösségi jogok védelmének” elve

Az Európa Tanácsnak az állami felelősség szabályozására vonatkozó aktív szerepét az 1980-as évek végétől ismét az Európai Közösség vette át. A tagállamok jogharmonizációs kötelezettségei teljesítésének kikényszerítésére – mint láthattuk – a Közösség az állami felelősség intézményét sokáig nem használta fel. A jogharmonizációs kötelezettségek

²⁹ LONG–WEIL–BRABANT 1973, 235.

³⁰ LONG–WEIL–BRABANT 1973, 238–239.

³¹ Lásd: C. E. 1966. 3. 30 Cie Générale d'énergie radioélectrique, Rev. dr. publ. 1966. 774., 789.

³² LONG–WEIL–BRABANT 1973, 241–242.

³³ VEDEL 1973, 421–435.

kikényszerítése érdekében alkalmazott jogi eszköz, az EGK-szerződés 169. cikke szerint indított eljárás alapja az EGK-szerződés 5. cikkében megfogalmazott „közösségi hűség elve” (*fidelity clause*) kikényszerítésének a gondolata volt. Emellett ráségitő, kisegítő jelleggel szoktak hivatkozni a közösségi jog közvetlen hatályára és újabban az irányelvek közvetlen alkalmazhatóságára (azaz a közösségi jog közvetett hatályára) is.

Ehhez a gondolatmenethez illeszkedett az a fejlemény is, hogy az 1980-as évek derekán kialakult az Európai Bíróság joggyakorlatában, hogy a nemzeti bíróságnak „reális és effektív” védelmet kell nyújtania az egyéneknek közösségi jogaik gyakorlásához. A reális és effektív védelem tétele a maga privát, magánszemélyi aspektusával értelem szerint újból felvetette és érzékennyé tette az állami kárfelelősség intézményét. Az 1980-as évek második felében így ismét ráterelődtött a figyelem az állami kárfelelősségre.

Az 1980-as évek második feléig a Közösség – változó fokú, de tendenciaszerűen mégis erősödő szigorral – alapvetően igazgatási eszközöket alkalmazott a tagállamok jogharmonizációs kötelezettségei teljesítésének kikényszerítésére. Ennek a megközelítésnek az alapja a közösségi jognak a tagállamok jogával szembeni elsődlegességének (primátus, szupremácia) elve volt. A tagállamok jogharmonizációs kötelezettségét az irányelvek tartalma és az EGK-szerződésnek a „közösségi hűség elvét” megfogalmazó 5. cikke alapján adottnak tekintették, a tagállamok kötelezettségszegő magatartásainak minősítésével, illetve a kötelezettségszegések következményeivel viszont alig foglalkoztak. E hozzáállás jellemezte a kikényszerítési eljárásban kulcsszerepet betöltő Bizottság tevékenységét, de az ilyen ügyekben végső soron döntő Európai Bíróság tevékenységét is az 1980-as évek közepéig. Az 1980-as évek derekától azonban az Európai Bíróság gondolkodása differenciáltabbá vált. Ítéleteiben nagymértékben hasznosította a szupremácia elve és a közösségi jog közvetlen hatályának doktrínája mellett a közösségi irányelvek közvetlen alkalmazhatóságának (közvetett hatályának) doktrínáját és azokat az érveket is, amelyeket a bírói gyakorlat az úgynevezett „egyéni közösségi jogok” védelme érdekében kimunkált. Az egyéni közösségi jogok védelméhez kapcsolódóan az Európai Bíróság gyakorlatában az elmélet élénk támogatása mellett olyan civiljogias megközelítési mód is kialakult, amely az 1990-es évek kezdetétől már azt is lehetővé teszi, hogy az egyének kárigényt érvényesítsenek a jogharmonizációs kötelezettségeit megszegő tagállammal szemben, ha a kötelezettségszegés következtében az egyének kárt szenvednek. A Bizottság által kezdeményezhető adminisztratív természetű, úgynevezett „169-es eljárás” mellett az Európai Bíróság és a tagállamok nemzeti bíróságai által kialakított állami kárfelelősség intézménye is a jogharmonizációs kötelezettségek jobb teljesítésének ügyét szolgálja. A Maastrichti Szerződés által bevezetett és az Európai Bíróság által kiszabható speciális bírság szintén erősíti a tagállamok jogharmonizációs fegyelmét.³⁴

7. A Schöppenstedt-formula meghaladása az Európai Bíróság által: a Francovich-ítélet

A jogharmonizációs kötelezettségszegések miatti állami kárfelelősség kialakításában, a fogalmi alapok tisztázásában komoly szerep jutott az Európai Bíróságnak. Az együttesen eldöntött Francovich-ügy, illetve Bonifaci-ügy tárgyalásánál szembesült az állami kárfelelősség

³⁴ KECSKÉS 1997, 243–244.

problémaival az Európai Bíróság. A Francovich néven ismertté vált 1991. november 19-én meghozott ítéletben kimunkált érvekből állt össze a „Francovich-jelenség”, amellyel újabban már foglalkozik és várhatóan a jövőben is sokat foglalkozik majd még a közösségi jog szakirodalma.³⁵

A Francovich-ügy alapja az volt, hogy Olaszország nem vette át nemzeti jogába a 80/987 EKG számú irányelvet, amelynek tárgya a munkaadó fizetéseképtelensége esetén a munkavállaló védelme volt. Ezen irányelv rendelkezései szerint – többek között – fizetéseképtelenség esetében a tagállamok tartoznak „megtenni az ahhoz szükséges intézkedéseket, hogy a garantáló intézmények garantálják [...] a munkavállalók azon hátralekös igényeinek kifizetését, amelyek munkaszerződésekből vagy munkaviszonyokból erednek, és bizonyos adott időpont előtti időszakra járó fizetésre (illetményre, munkabérre) vonatkoznak” [3. cikk (1) bekezdése]. Az irányelvet 1983. október 23-ig kellett végrehajtani. Az olasz kormány azonban semmiféle lépést nem tett az irányelv végrehajtására. Az Európai Bíróság az EKG-szerződés 169. cikke alapján előtte indított eljárás során a 22/87. számú ügyben 1989 februárjában megállapította, hogy Olaszország a 80/987 EKG számú irányelv vonatkozásában elmulasztotta jogharmonizációs kötelezettségének teljesítését.

1989. július 9-i, illetve december 30-i végzéseikkel a Pretura di Vicenza (a C-6/90. számú ügyben), valamint a Pretura di Bassano del Grappa (a C-9/90. számú ügyben) az EKG-szerződés 177. cikke alapján előzetes határozatot kérve, több kérdést terjesztett a Bíróság elé az EKG-szerződés 189. cikk (3) bekezdésének, valamint a Tanács, a tagállamoknak a munkaadók fizetéseképtelensége esetén a munkavállalók védelmére vonatkozó jogszabályainak a közelítéséről szóló 80/987/EKG irányelvének értelmezéséről. Francovich úr a C-6/90. ügyben az alapeljárásban szereplő felperes, a CDN Elettronica SnC-nél dolgozott Vicenzában, de csak helyi-közzel kapott fizetést. Ezért eljárást indított a Pretura di Vicenza (vicenzai kerületi bíróság) előtt, amely kötelezte az alperest, hogy körülbelül 6 millió lírának megfelelő összeget fizessen meg neki. Az ítélet végrehajtásának kísérlete során a Tribunale di Vicenza mellett működő végrehajtó jelezte, hogy a követelés behajthatatlan. Francovich úr ekkor az iránt indított keresetet, hogy jogosult legyen az olasz államtól megkapni a 80/987. számú irányelvben írt biztosítékokat vagy ennek alternatívájaként kártérítést.

A C-9/90. számú ügyben Danila Bonifaci és 33 más alkalmazott a Pretura di Bassano del Grappa előtt indított eljárást, kifejtve, hogy őket a Gaia Confezioni Srl alkalmazta, amelyet 1985. április 5-én fizetéseképtelennek nyilvánítottak. Amikor a munkaviszonyukat megszüntették, a munkáltató a felpereseknek több mint 253 millió lírával tartozott, amelyet a munkáltatóval szembeni fizetéseképtelenségi eljárás során adósságként állapítottak meg. A csődeljárás befejezése óta több mint öt év telt el, és ez alatt az idő alatt a felperesek részére semmiféle kifizetés nem történt. A felszámoló megállapította, hogy bérigényük részleges kielégítése is teljességgel valószínűtlen. Következésképpen a felperesek eljárást indítottak az Olasz Köztársaság ellen, keresetükben azt kérték, hogy tekintettel arra, hogy az olasz állam köteles volt 1983. október 23-i hatállyal a 80/987. számú irányelvet végrehajtani és a belső jog részévé tenni rendelkezéseit, kötelezzék az Olasz Köztársaságot arra, hogy legalább az utolsó három-havi munkabérhátralékukat megfizesse, vagy ennek megfelelő összegű kártérítést fizessen.

Ilyen körülmények között a nemzeti bíróságok mindkét ügyben azonos kérdéseket terjesztettek az Európai Bíróság elé, kérve annak előzetes határozatát. Az olasz állam

³⁵ KECSKÉS 1997, 259–264.

kárfelelősségével kapcsolatos kérdésük a következő volt: „A közösségi jog hatályos rendszerében jogosult-e az a magánszemély, akit hátrányosan érintett egy tagállamnak a 80/897. számú irányelv végrehajtása tekintetében elkövetett mulasztása – amely mulasztás tényét a bíróság ítélete is megállapította – kártérítést követelni, követelni azt, hogy maga az állam feleljen az irányelv azon rendelkezéseinek betartásáért, amelyek kellően pontosak és feltétel nélküliek.” A nemzeti bíróságok által felterjesztett állami kárfelelősségi kérdés két problémakört vetett fel. Az egyik az alkalmazottak jogait meghatározó irányelv rendelkezéseinek közvetlen hatályára vonatkozott, a másik pedig az állam felelősségének fennállására és terjedelmére olyan kár esetében, amely az államnak a közösségi jog szerinti kötelezettségeinek megsértéséből származik. A nemzeti bíróságok által feltett első kérdés első része arra keres választ, hogy vajon az alkalmazottak jogait meghatározó irányelv rendelkezéseit úgy kell-e értelmezni, hogy az érintett személyek érvényesíthetik ezeket a jogokat az állammal szemben a nemzeti bíróságok előtt, az irányelvben előírt határidőn belül elfogadott végrehajtási intézkedések hiányában is. Amint az Európai Bíróság kimondta, az a tagállam, amelyik nem fogadta el az irányelv által megkövetelt végrehajtási intézkedéseket az előírt határidőn belül, egyénekkel szemben nem hivatkozhat a saját mulasztására az irányelv szerinti kötelezettségeinek teljesítésében. Így minden olyan esetben, amikor úgy tűnik, hogy valamely irányelv rendelkezései tárgyukat illetően feltétel nélküliek és kellően pontosak, ezekre a rendelkezésekre hivatkozni lehet az előírt határidőn belül elfogadott végrehajtási intézkedések hiányában, vagy amennyiben az irányelv rendelkezései olyan jogokat határoznak meg, amelyeket az egyének az állammal szemben érvényesíthetnek.

Az olasz nemzeti bíróságok felvetették az államnak a közösségi jog szerinti kötelezettségei megsértéséből adódó kár miatti felelősségének a fennállását és terjedelmét. Az Európai Bíróság szerint az EK-szerződés általános rendszere és alapelvei fényében kell megvizsgálni ezt a kérdést. Az EK-szerződés létrehozta saját jogrendszerét, amely a tagállamok jogrendszereibe integrált, és amelyet a tagállamok bíróságai kötelesek alkalmazni. E jogrendszer alanyai nemcsak a tagállamok, hanem a tagállamok állampolgárai is. Ez a helyzet nemcsak terhet ró az egyénekre, hanem a közösségi jognak az is célja, hogy jogokat keletkeztessen. Ezek a jogok nemcsak ott merülnek fel, ahol ezeket a szerződés kifejezetten biztosítja, hanem azon kötelezettségek esetében is, amelyeket a szerződés világosan meghatározott módon, egyénekre, a tagállamokra és a Közösség intézményeire ró.

Az Európai Bíróság következetesen kimondta azt is, hogy a nemzeti bíróságok, amelyek feladata a közösségi jog rendelkezéseinek alkalmazása, a joghatóságuk területén belül kötelesek biztosítani, hogy ezek a szabályok teljes mértékben hatályosuljanak, és kötelesek védeni azokat a jogokat, amelyeket e szabályok az egyénekre ruháznak. A közösségi szabályok teljes körű hatályosulása sérülne, és az általuk biztosított jogok védelme gyengülne, amennyiben az egyének nem kapnának jogorvoslatot, ha jogaikat a közösségi jog olyan megsértése csorbítja, amelyért valamely tagállam felelősnek tekinthető. A jogorvoslat lehetőségének biztosítása különösen nélkülözhetetlen akkor – mint a jelen esetben is –, ha a közösségi szabályok teljes körű hatályosulása az állam előzetes cselekvésétől függ, és amikor az ilyen cselekvés hiányában, az egyének nem tudják a nemzeti bíróságok előtt a közösségi jog által rájuk ruházott jogokat érvényesíteni. Ebből következik, hogy az az elv, miszerint az államnak felelnie kell a közösségi jog neki felróható megsértésének eredményeként az egyéneknek okozott veszteségért és kárért, szerves része a szerződés rendszerének.

A tagállamoknak az ilyen veszteségért és kárért fennálló jóvátételi kötelezettségének további alapja található a szerződés 5. cikkében, amely szerint a tagállamok kötelesek minden szükséges intézkedést meghozni, legyen az általános vagy különös a közösségi jog szerinti kötelezettségeik teljesítésének biztosításához. E kötelezettségek között szerepel a közösségi jogsértés következményeinek a helyrehozatala is. Az Európai Bíróság a tagállamok állami kárfelelősségével kapcsolatban hangsúlyozta: bár az állam felelősségét a közösségi jog megköveteli, azok a feltételek, amelyek alapján ez a kötelezettség jóvátételre vonatkozó jogot keletkeztet, függ a veszteséget és kárt okozó közösségi jog megsértésének jellegétől. „Amikor, mint jelen esetben is, valamely tagállam elmulasztja a Szerződés 189. cikkének (3) bekezdése szerinti kötelezettségét teljesíteni, nevezetesen, hogy elfogadja mindazon intézkedéseket, amelyek szükségesek az irányelv által előírt eredmény eléréséhez, a közösségi jog e szabályának teljes körű hatályosulása megköveteli, hogy létezzen jóvátételre vonatkozó igény, feltéve, hogy három feltétel teljesül. Az Európai Bíróság álláspontja az volt, hogy ha egy tagállam elmulasztja teljesíteni az EGK Szerződés 189. cikkének (3) bekezdése által rögzített azon kötelezettséget, amely szerint meg kell tennie minden ahhoz szükséges lépést, hogy a közösségi jog rendelkezése teljesen hatályosuljék, akkor kárfelelősség terheli, feltéve, hogy az irányelv által célzott eredmény arra is kiterjed, hogy egyénekre is ruházzon jogokat, ezen jogok tartalma az irányelv rendelkezései alapján meghatározható legyen, okozati összefüggés álljon fenn az állam kötelezettségének megszegése és az érintett személy által elszenvedett kár között.”³⁶ E feltételek elégségesek ahhoz, hogy jogot keletkeztessenek az egyének számára jóvátétel megszerzéséhez. E jog közvetlenül a közösségi jogra épül. Egyebekben a nemzeti jognak a felelősségre vonatkozó szabályai alapján kell az államnak jóvátennie az általa okozott kár következményeit. Községi jogszabály hiányában, az egyes tagállamok belső jogrendjének feladata az illetékes bíróságok kijelölése és azon részletes eljárási szabályok meghatározása, amelyek célja azoknak a jogoknak a teljes körű védelme, amelyeket az egyénekre a közösségi jog ruház. A Francovich-ügyben eljáró főügyész, Mischo szerint Olaszországnak az ügy alapját képező jogharmonizációs mulasztása volt kárkövetkezményeit tekintve az egyik eddigi legbotrányosabb ilyen eset az Európai Bíróság előtt.³⁷

A tagállamok nemzeti jogában meghatározott kár jóvátételére vonatkozó anyagi és eljárásjogi feltételek nem lehetnek kevésbé előnyösek, mint azok, amelyek hasonló belföldi követelésekre vonatkoznak, és azok nem alakíthatók ki oly módon, hogy gyakorlatilag lehetetlenné tegyék, vagy túlzottan elnehezítsék a jóvátétel megszerzését. Az irányelv által megkövetelt eredmény magában foglalta a munkavállalók számára a kifizetetlen bérköveteléseik megfizetéséhez való jogot. E jog tartalma meghatározható az irányelv rendelkezései alapján. „Következésképpen, a nemzeti bíróság köteles a felelősségre vonatkozó nemzeti jogszabályoknak megfelelően érvényt szerezni a munkavállalók e jogának, azaz hogy jóvátételt kapjanak az irányelv átültetésének elmulasztása miatt nekik okozott veszteségért és kárért. Ezért a nemzeti bíróság kérdésére azt a választ kell adni, hogy a tagállam köteles jóvátennie az általa a 80/987. számú irányelv átültetésének elmulasztásával egyéneknek okozott veszteséget és kárt.”³⁸

³⁶ STEINER 1993.

³⁷ STEINER 1993, 11.

³⁸ Francovich and Others v. Italian State, Joined Cases C-6/90 and C-9/90, 44., 45.

Mindezen indokok alapján az Európai Bíróság ítéletének rendelkező része a C-6/90 és C-9/90 egyesített ügyben a következő volt: „(1) A munkavállalóknak munkáltatójuk fizetéseképtelenné válása esetére védelmet biztosító 1980. október 20-án kibocsátott, 80/987/EGK számú tanácsi irányelv rendelkezéseit akként kell értelmezni, hogy a munkavállalók az abban foglalt jogosítványokat adott tagállammal szemben nem érvényesíthetik nemzeti bíróságok előtt addig, ameddig az erre előírt határidőn belül a tagállam nem hoz intézkedéseket az irányelv átvételére. (2) A tagállam köteles megtéríteni az egyéneknek okozott azon veszteséget és kárt, amelyet a 80/987/EGK irányelv nemzeti jogba történő átültetésének elmulasztásával okozott.”

A Francovich-ügy jogtétele meglehetősen széles értelemben lett megfogalmazva. Eszerint „a tagállam felelős azért, hogy jóvátegye az egyéneknek a közösségi jog megszegésével okozott károkat”. Ez az elv széleskörűen átfogja a tagállamok közösségi kötelezettségzségeit. Az egyezményi szabályok a rendeletek és az irányelvek megsértésére egyaránt vonatkoznak attól függetlenül, hogy azok közvetlenül hatályosak, közvetlenül alkalmazhatóak-e, vagy sem. A Francovich-ügyben hozott ítélet összhangban van az Európai Bíróság korábbi joggyakorlatának irányvonalával. A korábbi ítéletekben megfogalmazott elemekre épít. Az Európai Bíróság által már lefektetett gondolatoknak tulajdonképpen logikus kiterjesztése, továbbfejlesztése.

Lényeges mozzanat az ítéletben, hogy Olaszország felelősségét nem a közösségi jog közvetlenül hatályos valamely konkrét szabályának a megszegése miatt állapította meg az Európai Bíróság, hanem „primer” közösségi kötelezettségének megsértése miatt. A Francovich-ítélet arra mutat irányt, hogy a tagállamot már az EKG-szerződés 5. cikkében megfogalmazott „primer” kötelezettségének megszegése alapján kárfelelősség terheli a nem megfelelő tagállami jogharmonizáció következtében károsult magánszemélyekkel szemben. A tagállam tehát nem csupán a közösségi jog közvetlenül hatályos szabályának megszegése alapján marasztalható, hanem a „közösségi húség” elvéből adódó primer kötelezettségének megszegése esetén is.

8. A poszt-Francovich-jelenség kialakulása az Európai Bíróság joggyakorlatában

Az Európai Bíróságnak a közösségi tagállamok jogharmonizációs kötelezettségzségei miatti kárfelelősségének lehetőségét dogmatikailag megnyitó ügynevezett Francovich-ítéletnek³⁹ az utóélete meglehetősen színesen és ellentmondásosan alakult. Már az alapul szolgáló ügynek az Európai Bíróság által 1991-ben hozott híres ítéletét követő pertörténete is éles fordulatot hozott. Francovich úr és felperesi pertársai ugyanis az 1991. évi nagy jogi diadal ellenére végül mégsem kaptak kártérítést az olasz államtól. A felperesek konkretizált kártérítési igényének az ügye is az Európai Bírósághoz került 1993-ban az olasz bíróságoktól, és 1993. november 9-én hozott ítéletében azt mondta ki az Európai Bíróság, hogy a felpereseket nem illeti meg a követelt kártérítés. Az ugyanis az Olaszország által átvenni elmulasztott közösségi irányelvre alapozottan nem érvényesíthető, lévén hogy a perben a másodrendű alperes olasz állam mellett elsőrendű alperesként szereplő olasz társasággal

³⁹ Francovich and Others v. Italian State, Joined Cases C-6/90 and C-9/90 [1991] ECR I-5357.

szemben az olasz fizetéseképtelenségi jog szerint a hitelezők nem indíthatnak „kollektív eljárást”. A Francovich-ítélet hatásait az Európai Bíróság joggyakorlatában elsőként a legjellegzetesebb módon a Brasserie-,⁴⁰ a Factortame-,⁴¹ a British Telecommunications-,⁴² a Hedley Lomas-⁴³ és a Dillenkofer-ügyekben⁴⁴ hozott ítéletek mutatják.

A Francovich-ügy ítéletének utóéletét az Európai Közösség jogi életében az Európai Bíróság fent említett néhány újabb jogharmonizációs kárfelelősségi ítélete, ezek bőséges közösségi és nemzeti jogirodalmi kommentárjai és a tagállamok jogi gondolkodásának az állami kárfelelősség témája iránti érdeklődésének a fokozódása jellemzi. Ezeknek a fejleményeknek a vonulatát jelölik újabban, egyre elterjedtebben „poszt-Francovich”-jelenségként. Érdemes megfigyelni, hogy bár a poszt-Francovich-jelenség bizonyos fokig az összes közösségi tagállam jogászait foglalkoztatja, mégis azokban az országokban élénkült meg leginkább a téma iránti szakmai érdeklődés – konkrét ügyek kapcsán –, ahol az állami kárfelelősség és általánosabban a deliktuális jog szabályozási rendszere kevésbé vált letisztulttá, zárt rendszerűvé. Az angol és a német jogrendszerek szerződésen kívüli kárfelelősségi jogi szabályozásainak konzisztenciahiányát ismerve nem tekinthető véletlennek, hogy éppen ennek a két országnak a jogi gondolkodásában érezhető leginkább a Francovich-ügy által kiváltott jogi riadalom.

A poszt-Francovich-jelenségnek az a felismerés az alapja, hogy az Európai Bíróság az 1991. évi Francovich-ítéletével túlságosan nagyot ugrott előre. A további megalapozott előrehaladáshoz viszont kisebb visszalépésekre és oldallépésekre is szükség van. Ezért a tagállamok jogharmonizációs kötelezettségszegéseiért való kárfelelősségét összhangba kell hozni, hozzá kell igazítani a Közösségnek a közösségi szervek károkozásaiért való felelősségéhez is, ami az EK-szerződés 215. cikkének 2. pontja alapján áll fenn. De az is fontos tartalma a poszt-Francovich-jelenségnek, hogy a közösségi tagállamok jogharmonizációs kötelezettségszegéseiért való kárfelelőssége kialakításánál nem szabad teljesen megfeledkezni arról sem, hogy a tagállamok nemzeti jogrendszerében milyen szintű az állami kárfelelősség szabályozása. A közösségi jog által kialakított, illetve kialakításra kerülő tagállami kárfelelősség színvonala egyetlen esetben sem sülyedhet a tagállami nemzeti szabályozás színvonala alá, hanem talán az lenne kívánatos – bár ez a poszt-Francovich-jelenségből egyelőre konkrétan nem olvasható ki –, ha a közösségi jog szabályozási mércéjéhez az állami kárfelelősség terén is felzárkóznának a tagállamok nemzeti jogrendszerei.

Az Európai Bíróság poszt-Francovich-ítéleteiből egyelőre annyi olvasható ki, hogy a jogharmonizációs kötelezettségeiket megszegő tagállamok magatartásait egyfajta sajátos felróhatósági szemlélettel vizsgálják a luxembourgi bírák. Ennek keretében enyhe objektivizálódási tendencia is érzékelhető. Két ponton mutatkoznak konkrét értéktartalmak az Európai Bíróság vonatkozó ítéleteiben. Eddig az tisztázódott, hogy a jogharmonizációs kötelezettségeit jóhiszeműen megszegő államot nem terheli felelősség,⁴⁵ valamint hogy

⁴⁰ Case C-46/93, C48/93 Brasserie du Pêcheur SA v. Germany and R v. Secretary of State for Transport, ex parte Factortame Ltd. and others [1996] ECR I-1029, [1996] I CMLR 889.

⁴¹ Case 213/89 R v. Secretary of State for Transport, ex parte Factortame Ltd. [1990] ECR I-2433, [1990] 3 CMLR I.

⁴² 5C-392/93 R v. H.M. Treasury, ex parte British Telecommunications [1996] ECR I-1631.

⁴³ C-5/94 R. v. MAFF, ex parte Hedley Lomas [1996] ECR I-2553.

⁴⁴ Joined Cases C-178,179, 188 and 190/94, Erich Dillenkofer and Others v. Germany [1996] All ER (EC) 917, [1996] 3 CMLR 469, decision of 8 October 1996.

⁴⁵ Lásd: Judgment of the Court of 26 March 1996 in the Case C-392/93 I-10 és I-II.

a jogharmonizációs kötelezettségeinek teljesítésében késedelmeskedő tagállamot objektív felelősség terheli.⁴⁶

A Francovich-ügy eldöntését követően az Európai Bíróságnak a poszt-Francovich-jelenségkörben fontos döntése volt a C-46/93 és C-48/93 számú egyesített ügyekben 1996. március 5-én meghozott ítélete. A C-46/93 számú ügyben a Brasserie du Pecheur SA felperes érvényesített kárigényt a Német Szövetségi Köztársaság ellen, eredetileg a Bundesgerichtshof előtt, a C-48/93 számú ügyben pedig a Factortame Ltd. elnevezésű társaság perelte eredetileg brit bíróság előtt a brit királynőt és a közlekedési minisztériumot. Előzetes határozat iránti eljárás keretében kerültek az ügyek az Európai Bírósághoz. Brasserie, illetve Factortame III. elnevezéssel váltak az ezen ügyekben hozott ítéletek ismertté.

9. A Lisszaboni Szerződés hatása a jogharmonizációra

Az Egységes Európai Okmány 1987-es hatálybalépése óta a jogharmonizációt érintő szabályozás – a Lisszaboni Szerződés hatálybalépéséig – a következő logika szerint alakult ki.

Először is a Közösségek meghatározták azokat a célokat, amelyekre tekintettel jogszabályaikat közelítik. A gazdasági integráció különböző fokait figyelembe véve ezen célok a következők voltak: a tagállamok jogszabályainak közelítése a közös piac megfelelő működéséhez szükséges mértékben, amely már a Római Szerződés óta – annak 3. cikkének h) pontja alapján – képezte a jogharmonizációs tárgyú irányelvek célját; valamint a belső piac, amely az Egységes Európai Okmány óta – annak 8a. cikke alapján – képezte a belső piac megteremtéséhez és működéséhez szükséges jogharmonizációs intézkedések célját. Az Egységes Európai Okmányt követő szerződésmódosítások, egészen a Lisszaboni Szerződés elfogadásáig, ezt a logikát követve lényegében változatlanul szabályozták a jogharmonizáció céljait.⁴⁷

A jogharmonizáció a Lisszaboni Szerződés hatálybalépéséig alapvetően két célhoz volt kötve, nevezetesen a közös piac működéséhez, valamint a belső piac megteremtéséhez és működéséhez. Ahhoz, hogy ennek a két területnek a jogharmonizációs eszköztárát megvizsgáljuk, szükséges, hogy különbséget tudjunk tenni a közös piac és a belső piac között mint a gazdasági integráció különböző fokozatai között. A közös piac célja a tagállamok közötti kereskedelem korlátainak lebontása. Nemcsak kereskedelmi liberalizációt valósít meg, hanem lehetővé teszi a termelési tényezők (árak, személyek, szolgáltatások, tőke) szabad mozgását is; ezen túlmenően pedig beletartozik mindazon terület is, amelyen ugyan nem érvényesül a négy alapszabadság, de a tagállamok piacai mégis egységesen jelennek meg harmadik országok irányába.

Ehhez képest a belső piac olyan belső határok nélküli térség, amelyben a szerződés rendelkezéseivel összhangban biztosított az áruk, a személyek, a szolgáltatások és a tőke szabad mozgása. Tehát a belső piac a gazdasági integráció következő fokozata, minőségi előrelépés a közös piachoz képest, úgy is megfogalmazhatjuk, hogy a közös piac „kemény magja”. A belső piac minőségi előrelépését az adja a közös piachoz képest, hogy a jogharmonizációt segítő és egyben felgyorsító, intenzívebb szabályozást tesz lehetővé.

⁴⁶ Lásd: Joined Cases C-178, 179, 188 and 190/94, *Erich Dillenkofer and Others v. Germany* [1996] All ER (EC) 917, [1996] 3 CMLR 469, decision of 8 October 1996.

⁴⁷ E pont megírásánál támaszkodtam a következő műre: Kovács 2011.

A Szerződésekben a jogharmonizációnak voltak (és vannak is) úgynevezett speciális jogalapjai, mint például a közös agrárpolitika vagy éppen a közös kereskedelempolitika. Azonban amellett, hogy a Szerződések egy-egy speciális területre meghatározzák a jogharmonizáció eszköztárát, és egyben speciális jogalapot is adnak a jogharmonizációra, a jogharmonizáció általános jogalapjait az úgynevezett *Jogszabályok közelítése* cím alatt találjuk meg. Ezen általános jogalapok vizsgálatával válik egyértelművé az a szabályozási logika, amelyet az Egységes Európai Okmányt követő szerződésmódosítások (egészen a Lisszaboni Szerződésig) alkalmaztak.

A jogharmonizáció általános jogalapjainak vizsgálatára áttérve a Nizzai Szerződéssel módosított EK-szerződés (EKSz) szabályait vesszük alapul a Lisszaboni Szerződés előtti szabályozási logika felvázolásához.

Az EKSz 94. cikke szerint a Tanács a Bizottság javaslata alapján és az Európai Parlamenttel, valamint a Gazdasági és Szociális Bizottsággal folytatott konzultációt követően egyhangúlag irányelveket fogad el a tagállamok olyan törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek közelítésére, amelyek közvetlenül érintik a közös piac megteremtését vagy működését. Tehát a közös piachoz – mint célhoz – kötött jogharmonizáció csak az egyhangúlag elfogadott irányelvekkel valósulhatott meg, és csak azon tagállami rendelkezésekre vonatkozhat, amelyek közvetlenül érintik a közös piacot.

Az EKSz 95. cikke szerint, ha a szerződés másként nem rendelkezik, a belső piac megvalósítása érdekében – a 94. cikktől eltérve – a következő rendelkezéseket kell alkalmazni: a Tanács az együtdöntési eljárásnak megfelelően és a Gazdasági és Szociális Bizottsággal folytatott konzultációt követően elfogadja azokat a tagállamok törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseinek közelítésére vonatkozó intézkedéseket, amelyek tárgya a belső piac megteremtése és működése. Ez a rendelkezés a 94. cikkel összehasonlítva gyorsabb és hatékonyabb jogharmonizációt tesz lehetővé, hiszen egyrészt nem kell a jogharmonizációs aktus elfogadásához egyhangúság, hanem elég a minősített többség, valamint az irányelveken túl más közösségi aktusok is alkalmazhatóak (így többek között például rendeletek, ajánlások). A 95. cikkben szabályozott jogharmonizációs jogalap így olyan közösségi intézkedések elfogadását teszi lehetővé, amelyek maguk teremtik meg a belső piacot, illetve járulnak hozzá annak működéséhez. Ebből láthatjuk, hogy a 94. cikk és a 95. cikk között szabályozási alapállásbeli különbség van: a 94. cikk csak olyan tagállami rendelkezések tekintetében teszi lehetővé a jogharmonizációt, amelyek már eleve közvetlenül érintik a közös piacot, a 95. cikk alapján elfogadott intézkedéseknek pedig a szabályozási tárgya a belső piac megteremtése és működése, amely cél érdekében közelítik a tagállamok rendelkezéseit.

A minősített többséggel elfogadott intézkedések azonban magukban hordozzák azt a következményt is, hogy azon tagállamok, amelyek egyébként elleneztek a jogharmonizációs intézkedés meghozatalát, mégis kötelesek végrehajtani a „többség” akaratát. Ez a helyzet az egyhangúlag elfogadott irányelvek esetén nem állna fenn, hiszen az egyhangúság megköveteli, hogy minden tagállam egyetértsen adott szabályozási kérdésben, ezért az ilyen túlzottan felgyorsult és adott esetben bizonyos tagállamokra nézve méltánytalan jogharmonizáció megakadályozása vagy féken tartása végett került be az Egységes Európai Okmánnyal a szerződésbe az úgynevezett jogharmonizációs „fékek és ellensúlyok rendszere”.

A Közösség oldaláról a jogharmonizációt fékező rendelkezésnek kell tekinteni az EKSz 95. cikkének (2) bekezdését, amely szerint az (1) bekezdés (tehát a belső piachoz kötött, minősített többséggel elfogadott intézkedések útján megvalósított jogharmonizáció) nem vonatkozik

az adózásra, a személyek szabad mozgására, valamint a munkavállalók jogaira és érdekeire vonatkozó rendelkezésekre. Hasonló fékező és egyben a jogharmonizációs intézkedések „minőségét” garantáló funkcióval rendelkezik az EKSz 95. cikkének (3) bekezdése, amely alapján a Bizottság az (1) bekezdésben előírányzott, az egészségügyre, a biztonságra, a környezetvédelemre és a fogyasztóvédelemre vonatkozó javaslataiban a védelem magas szintjét veszi alapul, különös figyelemmel a tudományos tényeken alapuló új fejleményekre. Az Európai Parlament és a Tanács saját hatáskörén belül szintén törekszik e célkitűzés megvalósítására.

A tagállamok oldaláról a jogharmonizációt ellensúlyozó, adott esetben azt jogszerűen megakasztó rendelkezéseknek kell tekinteni az EKSz 95. cikkének (4)–(5) bekezdésében szabályozott, úgynevezett „nemzeti fenntartásokat”. A (4) bekezdés lehetőséget biztosít arra, hogy ha azt követően, hogy a Tanács vagy a Bizottság harmonizációs intézkedést fogadott el, egy tagállam a 30. cikkben említett lényeges követelmények alapján vagy a környezet, illetve a munkakörnyezet védelmével kapcsolatosan szükségesnek tartja a nemzeti rendelkezések fenntartását, ezekről a rendelkezésekről és a fenntartásuk indokairól értesíti a Bizottságot. Az (5) bekezdés pedig arra, hogy a (4) bekezdés sérelme nélkül, amennyiben egy harmonizációs intézkedésnek a Tanács vagy Bizottság által történő elfogadását követően valamely tagállam új tudományos bizonyítékon alapuló, a környezet vagy a munkakörnyezet védelmével kapcsolatos nemzeti rendelkezések bevezetését tartja szükségesnek az adott tagállamra jellemző olyan probléma miatt, amely a harmonizációs intézkedés elfogadása után merült fel, ezekről az előírányzott rendelkezésekről és bevezetésük indokairól értesíti a Bizottságot. A Bizottság a (4) és (5) bekezdésben említett értesítésektől számított hat hónapon belül a vonatkozó nemzeti rendelkezéseket jóváhagyja vagy elutasítja, miután ellenőrizte, hogy az érintett rendelkezések nem képezik-e a tagállamok közötti önkényes megkülönböztetés eszközét vagy a kereskedelem rejtett korlátozását, valamint hogy nem jelentenek-e akadályt a belső piac működésében. Amennyiben a Bizottság e határidőn belül nem hoz határozatot, a (4) és (5) bekezdésben említett nemzeti rendelkezéseket jóváhagyottnak kell tekinteni. Ha az ügy összetettsége indokolja, és az emberi egészséget fenyegető veszély nem áll fenn, a Bizottság értesítheti az érintett tagállamot arról, hogy az ebben a bekezdésben említett határidő legfeljebb további hat hónappal meghosszabbítható. Ha az előzőek alapján egy tagállamnak engedélyezték valamely harmonizációs intézkedéstől eltérő nemzeti rendelkezések fenntartását vagy bevezetését, a Bizottság haladéktalanul megvizsgálja, hogy javasolja-e az adott intézkedés kiigazítását.

A felgyorsult jogharmonizáció ellensúlyaként a tagállamok számára nyitva álló lehetőség az úgynevezett „védőzáradékok” alkalmazása. Az EKSz 95. cikkének (10) bekezdése szerint a harmonizációs intézkedések indokolt esetben védőzáradékot tartalmaznak, amely felhatalmazza a tagállamokat arra, hogy a 30. cikkben említett egy vagy több nem gazdasági okból, közösségi ellenőrzési eljárás alá tartozó ideiglenes intézkedéseket hozzanak. Tehát a védőzáradékot alkalmazó tagállam csak a jogharmonizációs intézkedésbe foglalt védőzáradékra is figyelemmel lesz köteles jogközelítést megvalósítani. Mivel ez az eszköz igen hatékonyan térítheti el az adott harmonizációs intézkedés célzott megvalósulását, ezért a tagállam csak szűk okcsoport fennállása esetén építheti be a védőzáradékot az adott jogharmonizációs intézkedésbe. Ekkor is csak úgy, hogy azt egyrészt csak ideiglenesen alkalmazhatja, másrészt pedig alkalmazása időtartama alatt közösségi ellenőrzési eljárás alá tartozik.

Amennyiben a tagállamok élnek a számukra biztosított „ellensúlyok” valamelyikével (nemzeti fenntartások, védőzáradékok), úgy a Bizottság köteles az értesüléstől számított hat hónapon belül ellenőrzési eljárást lefolytatni annak érdekében, hogy az érintett rendelkezések

nem képezik-e a tagállamok közötti önkényes megkülönböztetés eszközét vagy a kereskedelem rejtett korlátozását, valamint hogy nem jelentenek-e akadályt a belső piac működésében. Az ellenőrzési eljárás eredményeként a Bizottság a vonatkozó nemzeti rendelkezéseket jóváhagyja vagy elutasítja. Amennyiben a Bizottság e határidőn belül nem hoz határozatot, az említett nemzeti rendelkezéseket jóváhagyottnak kell tekinteni. Ha az ügy összetettsége indokolja, és az emberi egészséget fenyegető veszély nem áll fenn, a Bizottság értesítheti az érintett tagállamot arról, hogy a hat hónapos határidő legfeljebb további hat hónappal meghosszabbítható. Ha az ellenőrzési eljárás alapján egy tagállamnak engedélyezték valamely harmonizációs intézkedéstől eltérő nemzeti rendelkezések fenntartását vagy bevezetését, a Bizottság haladéktalanul megvizsgálja, hogy javasolja-e az adott intézkedés kiigazítását.

Amennyiben egy tagállam visszaél a jogharmonizációs kötelezettségeit tompító, az EKSz *Jogszabályok közelítése* címe alatt biztosított lehetőségekkel, úgy a Bizottság vagy bármely tagállam a kötelezettségszegési eljárás (EKSz 226. és 227. cikkek) szabályaitól eltérve közvetlenül fordulhat a Bírósághoz.

A *Jogszabályok közelítése* cím alatt további két eljárást találunk, amelyek speciális módon segítik elő a hatékony jogharmonizációt.

Ilyen eljárás az EKSz 96. cikkében szabályozott úgynevezett „konzultációs eljárás”, amelyre a Bizottságnak akkor van lehetősége, ha megállapítja, hogy a tagállamok törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezései közötti különbségek torzítják a közös piaci verseny feltételeit, és hogy ezt a torzulást ki kell küszöbölni. Ekkor a Bizottság konzultál az érintett tagállamokkal. Amennyiben ez a konzultáció nem eredményez a torzulás kiküszöbölésére vonatkozó megállapodást, akkor a Tanács a Bizottság javaslata alapján, minősített többséggel elfogadja a szükséges irányelveket. Azonban ehhez fontos hozzátenni, hogy ugyanezen cikk lehetőséget biztosít arra is, hogy az irányelveken kívül a Bizottság és a Tanács bármely egyéb, e szerződésben előírányzott megfelelő intézkedést is megteheszen. Ezen utóbbi lehetőség mögött az a szabályozási logika húzódik meg, hogy míg egy irányelv elfogadása általában hosszabb időt vesz igénybe, addig egy nem normatív aktus (például ajánlás) kibocsátása időtakarékos, és sok esetben az elérni kívánt cél szempontjából elégséges is lehet.

A konzultációs eljárás másik típusát szabályozza az EKSz 97. cikke, amely az előzőekben ismertetett konzultációs eljáráshoz képest megfordítja az eljárás alapállását, hiszen a 97. cikk szerint, amennyiben okkal lehet tartani attól, hogy törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezések elfogadása vagy módosítása a 96. cikk értelmében vett torzulást okoz, az így eljárni kívánó tagállam konzultál a Bizottsággal. Tehát itt nem a Bizottság a kezdeményező, hanem a tagállam. Ezt követően a Bizottság konzultál a tagállamokkal, aminek eredményeként ajánlást tesz az érintett államoknak a szóban forgó torzulás elkerülésére alkalmas intézkedésekre vonatkozóan. A Bizottság ajánlásának a következménye pedig az lesz, hogy ha az az állam, amely nemzeti rendelkezéseket kíván bevezetni vagy módosítani, nem tesz eleget a neki címzett bizottsági ajánlásnak, a többi tagállamtól nem követelhető meg, hogy e torzulás kiküszöbölése érdekében saját nemzeti rendelkezéseit a 96. cikk értelmében módosítsa. A szerződés további jogkövetkezményként fűzi a Bizottság ajánlásához azt, hogy ha az a tagállam, amely figyelmen kívül hagyta a Bizottság ajánlását, olyan torzulást okoz, amely csak saját magára nézve hátrányos, a 96. cikk rendelkezései nem alkalmazhatók.

A Lisszaboni Szerződés hatálybalépésével az eddig felvázolt szabályozási rendszer a következőképpen módosult.

Először is a jogharmonizáció kettős célhoz kötöttsége megszűnt, mivel az EUMSZ 26. cikke a mélyülő gazdasági integráció megnyilvánulásaként a belső piacot állítja az integráció középpontjába azáltal, hogy az Unió kötelezettségévé teszi azt, hogy a Szerződések vonatkozó rendelkezéseinek megfelelően meghozza a belső piac létrehozásához, illetve működésének biztosításához szükséges intézkedéseket.

További fontos változás, hogy a jogharmonizáció általános jogalapjait szabályozó *Jogszabályok közelítése* cím alatt a szabályozási logika a korábbiakhoz képest szintén fordított alapállásba került. Az egyhangúlag elfogadott irányelvekkel megvalósuló jogharmonizáció főszabályát a minősített többséggel elfogadott jogharmonizációs intézkedések főszabályként való alkalmazása váltotta fel. A korábbi főszabály nem került ki az EUMSZ-ből, de a 115. cikk értelmében csak akkor lehet élni az egyhangúlag elfogadott irányelvekkel történő jogharmonizációval, ha az egyhangúlag elfogadott irányelvek nem sértik a 114. cikk rendelkezéseit, tehát nem sértik a minősített többséggel elfogadott jogharmonizációs intézkedésre vonatkozó rendelkezéseket.

A jogharmonizációs „fékek és ellensúlyok” korábbi rendszere nem változott a Lisszaboni Szerződést követően, lévén hogy az EUMSZ 114. cikkének rendelkezései tartalmukban és szövegükben is (a Szerződések cikkszámváltozásai következtében módosuló szövegrészeket nem ideértve) megegyeznek az EKSz 95. cikkének rendelkezéseivel.

Az EUMSZ 116. és 117. cikkeiben szabályozott konzultációs eljárás szintén megegyezik az EKSz 96. és 97. cikkeibe foglalt konzultációs eljárással.

Fontos azonban megjegyezni, hogy a Lisszaboni Szerződés még további, speciális jogalappal bővítette a *Jogszabályok közelítése* cím rendelkezéseit. Az EUMSZ 118. cikke szerint ugyanis a belső piac létrehozása, illetve működése keretében az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében intézkedéseket fogad el a szellemi tulajdonjogok Unión belüli egységes oltalmát biztosító európai oltalmi jogcímek létrehozására, valamint uniós szintű központi engedélyezési, koordinációs és ellenőrzési rendszer megteremtésére. Az európai oltalmi jogcímekre vonatkozó nyelvhasználati rendet a Tanács állapítja meg különleges jogalkotási eljárás keretében elfogadott rendeletekben; a Tanács az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően egyhangúlag határoz.

10. Összefoglalás

Megállapítható, hogy az Európai Közösségek jogi működésének 1958. évi kezdetétől a jogharmonizációs tevékenységnek integrációt erősítő szerepe volt. Ez az 1980-as évek közepéig jellegzetesen megmutatkozott. Ettől kezdve viszont kétágúvá vált a folyamat.

Az Egységes Európai Okmány 1987. évi hatálybalépését követően a rendeletek jogharmonizációs eszközként való „újrafelfedezésével” egyrészt a jogharmonizációnak továbbra is erős, sőt a korábbinál erősebb integrációerősítő funkciót szánt Brüsszel, de ezzel egyidejűleg az Egységes Európai Okmány mintegy „be is cikkelyezte” a tagállamoknak a közösségi központtal szembeni jogharmonizációs engedetlenségeinek jogalapjait.

A Maastrichti Szerződésben „újra felfedezett” szubszidiaritás elvileg a jogharmonizáció tagállami érdekdimenzióit erősítette, valamint az alaposabb jogász-szakmai előkészítő munkát is előtérbe helyezte. Ezek a várakozások azonban sokkal kevesebb eredményt hoztak, mint ahogy az korábban várható volt.

Az 1990-es évek elejétől az Európai Bíróság ugyanakkor olyan dogmafüzért alakított ki, amely a jogharmonizáció intenzívebbé tétele érdekében az irányelvek közvetlen alkalmazhatósága elvének korábbi (1980-as évekbeli) kimondását követően a tagállamok jogszabályainak a közösségi jog alapján való értelmezésének kötelezettségén keresztül (az 1990. évi *Marleasing* v *La Commercial* ítélet), illetve a jogharmonizációban engedetlen vagy hanyag tagállamokkal szemben az állami kárfelelősség intézményeinek az alkalmazhatóságát is felvetette a híres 1991. évi *Frankovich*-ítélettel. Az 1990-es évek közepére viszont mintha az Európai Bíróság is elbizonytalanodott volna, és az úgynevezett poszt-Frankovich-jelenség keretében jogi fékezési mechanizmusokat alakított ki a Frankovich-elv progresszivitásával szemben.

Azzal, hogy az európai integráció némileg erőltetettnek és túl gyorsnak mondható bővítési politikájának hatására a tagállamok száma és az Európai Bíróság tevékenységében különböző módon részt vevő jogászok száma felduzzadt, az Európai Bíróság elvi természetű dogmateremtő tevékenysége elszürkült, és „nagyüzemi” működési stílusjegyeket kezdett mutatni. Így aligha csodálkozhatunk, hogy a jogharmonizáció intenzívebbé tétele céljából felvetett korábbi gondolatok nem váltak kidolgozottá, illetve némileg feledésbe is mentek. Ettől a kritikai megállapítástól függetlenül is megtehető az az észrevétel, hogy amíg a korábbi évtizedekben az Európai Bíróság a dogmaértékű ítéleteit általában az áruk szabad áramlása tematikai körében fogalmazta meg, és az áruk szabad áramlása körében tett jogi megállapítások terjedtek át idővel a másik három közösségi szabadságjog tényállásainak megítélésére, addig újabban az irányt mutató jogi gondolatok általában a személyek szabad áramlásával összefüggésben jelennek meg és hatnak ki a közösségi és a tagállami mindennapokra.

Végül témánkat nem lehet függetleníteni attól a jelenségtől sem, hogy az Európai Unió bővítése folytán sokszínűvé, intenzívvé és indulatosná vált integrációs politikai közegben a politikai tevékenység jelentősége a jogi tevékenység jelentőségét beárnyékolja, illetve arra gyakran zavaróan hat.

Irodalomjegyzék

- BEALE, H. (1993): Towards a Law of Contract for Europe: the Work of the Commission on European Contract Law. In WEICK, G. ed.: *National and European Law on the Threshold to the Single Market*. Frankfurt am Main – Berlin – New York – Paris – Wien, Peter Lang.
- BEHRENS, P. (1986): Voraussetzungen und Grenzen der Rechtsfortbildung durch Rechtsvereinheitlichung. *Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht*, Vol. 50, No. 1/2. 19–34.
- BIEBER, R. (1988): On the Mutual Completion Overlapping Legal Systems: The Case of the European Communities and the National Legal Orders. *European Law Review*, Vol. 13, No. 3. 147–158.
- BÖRNER, B. (1989): Der deutsche Unternehmer vor dem europäischen Binnenmarkt. *Der Betrieb*, Vol. 12. 613–617.
- EDWARD, D. A. O. – LANE, R. C. (1991): *European Community Law. An Introduction*. Edinburgh, Butterworth – Law Society of Scotland.
- FROWEIN, J. A. (1986): Integration and the Federal Experience in Germany and Switzerland. In CAPPELLETTI, M. – SECCOMBE, M. – WEILER, J. H. H. eds.: *Integration through Law*. New York, De Gruyter.

- INOTAI A. (1993): Közös Európa: kényszer és kihívás a világgazdaságban. *Népszabadság*, 1993. január 4. 13.
- IPSEN, H. P. (1972): *Europäisches Gemeinschaftsrecht*. Tübingen, Mohr.
- JACQUÉ, J. P. (1991): Cours général de droit communautaire. In CLAPHAM, A. ed.: *Collected Courses of the Academy of Law*. Vol. 1. Dordrecht, Martinus Nijhoff. 247–360.
- KECSKÉS L. (1994): *Az Európai Közösség intézményi alapjainak kialakulása és fejlődése*. Pécs, JPTE.
- KECSKÉS L. (1997): *EK-jog és jogharmonizáció*. Második kiadás. Budapest, KJK.
- KECSKÉS L. (2011): *EU-jog és jogharmonizáció*. Bővített, negyedik kiadás. Budapest, HVG-Orac.
- KOVÁCS K. (2011): *A Lisszaboni Szerződés jogharmonizációs szabályairól*. Kézirat.
- LENAERTS, K. (1990): Constitutionalism and the Many Faces of Federalism. *The American Journal of Comparative Law*, Vol. 38, No. 2. 205–263. DOI: <https://doi.org/10.2307/840100>
- LENAERTS, K. (1991): Some Reflections on the Separation of Powers in the European Community. *Common Market Law Review*, Vol. 28, No. 1. 11–35.
- LENAERTS, K. (1993): Regulating the Regulatory Process: “Delegation of Powers” in the European Community. *European Law Review*, Vol. 18. 23–49.
- LONG, M. – WEIL, P. – BRAIBANT, G. eds. (1973): *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*. 6. éd. Paris, Dalloz.
- MÁDL F. (1974): *Az Európai Gazdasági Közösség joga*. Budapest, Akadémiai.
- OST, E. – VAN DE KERCHOVE, M. (1987): Creation and Application of Law. A Circular Structure? In ERANDBERG, A. – HOECKE, M. van eds.: *The Structure of Law*. Uppsala, Iustus Förlag.
- NUGENT, N. (1991): *The Government and Politics of the European Community*. London, Macmillan. DOI: <https://doi.org/10.1007/978-1-349-21397-9>
- PESCATORE, P. (1987): Some Critical Remarks on the “Single European Act”. *Common Market Law Review*, Vol. 24, No. 1. 9–18.
- STEINER, J. (1993): From Direct Effects to Francovich: Shifting Means of Enforcement of Community Law. *European Law Review*, Vol. 18, No. 3. 3–22.
- STEWART, R. (1977): Pyramids of Sacrifice? Problems of Federalism in Mandating State Implementation of National Environmental Policy. *Yale Law Journal*, Vol. 86, No. 6. 1196–1272. DOI: <https://doi.org/10.2307/795705>
- TIMMERMANS, Ch. W. (1984): Die europäische Rechtsangleichung in Gesellschaftsrecht. Eine integrations- und rechtspolitische Analyse. *Rabels Zeitschrift*, Vol. 48, No. 1. 1–47.
- VARGA Cs. (1992): Európai integráció és a nemzeti jogi kultúrák egyedisége. *Jogtudományi Közlöny*, 47. évf. 10. sz. 442–447.
- VEDEL, G. (1973): *Droit Administratif*. 5. éd. Paris, Presses universitaires.
- VIGNES, D. (1990): The Harmonisation of National Legislation and the EEC. *European Law Review*, Vol. 15. 358–374.
- VON HAYEK, F. (1980): *Recht, Gesetzgebung und Freiheit*. Bd. I. *Regeln und Ordnung*. München, Moderne Industrie.
- WEILER, J. H. H. (1981): The Community System: The Dual Character of Supranationalism. *Yearbook of European Law*, Vol. 1, No. 1. 267–306. DOI: <https://doi.org/10.1093/yel/1.1.267>
- WYATT, D. (1982): New Legal Order, or Old? *European Law Review*, Vol. 7, No. 3. 147–166.

Király Miklós

A nemzetközi magánjog kodifikálásának útjai az Európai Unióban és tagállamaiban

A jogegységesítés igénye a jogrendszerek ütközésének feloldására hivatott nemzetközi magánjogi szabályok esetében korán megjelent. Nem véletlenül, hiszen nehezen előreláthatóvá teszi az alkalmazandó jogot, és ezáltal a jogvita rendezésének kimenetelét, ha minden állam önálló és adott esetben eltérő tartalmú kollíziós normák útján oldja fel a nemzetközi elemet tartalmazó tényállásban rejlő konfliktust. Ha az eljáró fórumok ugyanazon tényállásra különböző utaló szabályokat alkalmaznak, akkor nyilvánvalóan sérül a nemzetközi döntési harmónia, a nemzetközi jogviták rendezésének kiszámíthatósága, hiszen különböző anyagi jogokhoz és ezáltal eltérő érdemi döntésekhez juthatnak el.

Nemzetközi adásvétel esetében eltérhet az államok joga, s nyomában a bíróságok álláspontja abban a kérdésben, hogy a jogválasztás megengedett-e, és ha igen, bármilyen jogot lehet-e választani, továbbá különböző kapcsolódó szabályokkal dolgozhatnak abban az esetben, ha elmaradt a felek jogválasztása. E tekintetben számba jöhet például a szerződés kötési helye vagy az eladó szokásos tartózkodási helye szerinti jog, de akár a „legszorosabb kapcsolat” elve alapján is dönthetnek az irányadó jogról.

Ugyanakkor a nemzetközi magánjog egységesítése esetenként több sikerrel kecsegtet, mint az anyagi jogi unifikáció. A kollíziós szabályok ugyanis lényegükönél fogva csak a határon átlépő tényállásokra vonatkoznak, a tisztán „belső” jogügyleteket nem érintik. Az is megkockáztatható, hogy a nemzetközi magánjog a maga összetettségével, absztrakta voltaival valószínűleg távolabb van a napi politika világától, mint az életviszonyokat közvetlenül rendező anyagi jog. Miként egy német szerző, *Eva-Maria Kieninger* írta, a „Mentsük meg az EGBGB-t (azaz a német nemzetközi magánjogot) Brüsszeltől” felhívás még egyetlen újságban sem jelent meg. Ezzel szemben az anyagi jog átfogó egységesítésére akár az Európai Unió belül hiányzik a politikai akarat és felhatalmazás.⁴⁸ Ez a felismerés nem új keletű. Lényegét már T. M. C. Asser, a Hágai Nemzetközi Konferencia alapítója is megfogalmazta, hangsúlyozva, hogy célkitűzései összhangban vannak az államok szuverenitásával, de éppen az állami (anyagi) jogok sokszínűsége teszi indokolttá a nemzetközi magánjog egységesítését.⁴⁹

A tanulmány olyan területről szól – a jogegységesítés a nemzetközi magánjog területén –, amely a legutóbbi időkig nagyon sikeres volt az Európai Unióban. A tagállami

⁴⁸ KIENINGER 2012, különösen 429–430.

⁴⁹ „We shall respect the sovereignty and the autonomy of states. We do not aspire to a general unification of private law. On the contrary, it is precisely the diversity of national laws which renders a uniform resolution of international conflicts of laws necessary. The programme of this conference is thus itself a tribute to national autonomy.” STEENHOFF 1993, 5. Idézi BOELE-WOELKI 2010, 98–99.

integrációs modelleket vizsgáló kutatás nagy tablóján persze ez csak egy kis szelet, és talán kissé ezoterikus terület – de önmagában is nagyon sokrétű szabályozásról van szó, számos kérdéssel és problémával. Alapvető kérdés, és itt kapcsolódom a kötet fő témájához, hogy valamely nagy uniós jogi normatömeg milyen hatást gyakorol a tagállami jogalkotásra.

A nemzetközi magánjog egységesítése az Európai Unióban hosszú történetre tekint vissza. Az a nemzetközi eljárási joggal kezdődött: az 1968-as Brüsszeli Egyezményről a joghatóságról, más tagállamban hozott bírósági határozatok elismeréséről, végrehajtásáról polgári és kereskedelmi ügyekben.⁵⁰

Ezt követte az 1980-as Római Egyezmény a szerződéses kötelezettségekre alkalmazandó jogról.⁵¹ Egyik esetben sem jogközelítésről volt szó, hanem egységes jog alkotásáról az alkalmazandó jog előreláthatósága érdekében.

Új felhatalmazást és új lendületet hozott az Amszterdami Szerződés, amely beépítette a jogalkotásra felhatalmazó normák sorába az Európai Közösségről szóló szerződés 65. cikkét, amelyet átvett a jelenleg hatályos, az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSz) 81. cikke. Utóbbi az *Igazságügyi együttműködés polgári ügyekben* fejezetén belül megnyitja a lehetőséget intézkedések hozatalára „a tagállamokra vonatkozó kollíziós, illetve joghatóságra vonatkozó szabályok összeegyeztethetősége” érdekében.

A nemzetközi magánjog harmonizációját megerősítette a Lisszaboni Szerződés azáltal, hogy a jogegységesítést lényegében függetlenítette a belső piaci céltól – csak példaként említve ezt a szempontot: „különösen, ha ez a belső piac megfelelő működéséhez szükséges.” Ez a megközelítés kifejezetten széles jogalkotási felhatalmazást teremtett. Nyomában kiterjedt jogalkotás született. Csak a szűk értelemben vett nemzetközi magánjognál, kollíziós magánjognál maradván, itt vannak a Róma I–III. rendeletek. A legismertebb talán a szerződéses kötelezettségekre alkalmazandó jogot meghatározó Róma I. rendelet,⁵² de említendő a szerződésen kívüli kötelmi viszonyoknál irányadó Róma II. rendelet⁵³ vagy a házasság felbontásánál, a különválásnál alkalmazandó jogra vonatkozó Róma III. rendelet⁵⁴ és az öröklésre alkalmazandó jogot, sőt joghatóságot meghatározó külön rendelet.⁵⁵ És a sor még folytatható volna.⁵⁶ (Zárójelben megjegyezhetjük, hogy külön nagy kérdés, hogy miként alakul az EU-rendeletek alkalmazása az Egyesült Királyságban a brexit után. Az integrációhoz fűződő jogi kötelekeket elvágó *European Union [Withdrawal] Bill*⁵⁷ tervezete

⁵⁰ 1968 Brussels Convention on jurisdiction and the enforcement of judgments in civil and commercial matters. *Official Journal Law*, 299, 31/12/1972, 32–42.

⁵¹ Egyezmény a szerződéses kötelezettségekre alkalmazandó jogról, aláírásra megnyitva Rómában 1980. június 19-én, magyar szöveg: Az Európai Unió Hivatalos Lapja, 8.7.2005, C 169/10.

⁵² Az Európai Parlament és a Tanács 593/2008/EK Rendelete (2008. június 17.) a szerződéses kötelezettségekre alkalmazandó jogról (Róma I.).

⁵³ Az Európai Parlament és a Tanács 864/2007/EK Rendelete (2007. július 11.) a szerződésen kívüli kötelmi viszonyokra alkalmazandó jogról (Róma II.).

⁵⁴ A Tanács 1259/2010/EU Rendelete (2010. december 20.) a házasság felbontására és a különválásra alkalmazandó jog területén létrehozandó megerősített együttműködés végrehajtásáról.

⁵⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 650/2012/EU rendelete (2012. július 4.) az öröklési ügyekre irányadó joghatóságról, az alkalmazandó jogról, az öröklési ügyekben hozott határozatok elismeréséről és végrehajtásáról, valamint az öröklési ügyekben kiállított közokiratok elfogadásáról és végrehajtásáról, valamint az európai öröklési bizonyítvány bevezetéséről (Róma IV.).

⁵⁶ Lásd: MÁDL–VÉKÁS 2015, 557.

⁵⁷ Elérhető: <https://publications.parliament.uk/pa/bills/cbill/2017-2019/0005/18005.pdf> (A letöltés ideje: 2019. 08. 13.)

ugyanis, jelenleg ismert formájában, a hirtelen jogi vákuum elkerülése érdekében a belső jog részévé tenné az addig közvetlenül alkalmazandó rendeleteket azzal, hogy az Európai Bíróság értelmezését nem tekintené többé irányadónak.⁵⁸ Ezzel sajátos köztes jogi helyzet alakulna ki, a rendeletek „házasításuk” után kiszakadnának eredeti közegükből, de korábbi tartalmukat – legalábbis egy ideig – megőriznék.)

A klasszikus nemzetközi magánjog kétharmadát tehát az EU tagállamaiban uniós jogforrások alkotják. Ugyanakkor vannak kimaradt, nem lefedett területek. Így nincs EU-szintű szabályozás az *alkalmazandó jogról*, hogy a legfontosabbakat említsem olyan területeken, mint:

- jog- és cselekvőképesség,
- dologi jog – tulajdon,
- társaságok nemzetközi mozgása, székhelyáthelyezése, elismerése,
- családi jog egy része – házasságkötésre irányadó jog,
- örökbefogadás,
- gyámság, gondnokság,
- végül a tagállami nemzeti magánjogi kódexekkel összevetve kétségtől hiányzik az általános rész is.

Ugyanakkor a hiányzó területek listája némiképp megtévesztő, mert hézagpótló szerepet töltenek be a Hágai Nemzetközi Magánjogi Konferencia által kidolgozott egyezmények, továbbá az Európai Bíróság joggyakorlata, például a névviselési jog kapcsán, illetve a más tagállamokban alapított társaságok elismerésével összefüggésben.

Komoly kérdés, hogy miként haladjon az EU a jövőben. Lehet-e további jogegységesítést megvalósítani? A felvetés nem teljesen elméleti, mert az Európai Parlament külön kutatást rendelt ebben a témakörben, még 2012-ben.⁵⁹

Ugyanebben az évben német szimpóziumot tartottak Bayreuthban – *Szükségünk van-e Róma '0' rendelethez?* címmel.⁶⁰ A további uniós egységesítéstől várt előnyök listája hosszú:

- teljessé tenni az európai nemzetközi magánjogot,
- hiányzó területek lefedése, szabályozási hézagok megszüntetése,
- rendszerezés, fogalmak tisztázása,
- ellentmondások/különbségek feloldása a létező szabályozásban,
- új általános rész alkotása – erre nézve tervezet is született – Paul Lagarde tollából.

De a nehézségek sem csekélyek. A nemzetközi magánjog egységesítésére adott felhatalmazás születési hibában – *Geburtsfehler* – szenved annyiban, hogy szerkezetileg az igazságügyi együttműködés polgári ügyekben egy cím⁶¹ alá került a menekültügygel és bevándorlással kapcsolatos politikákkal, ami általában biztosítja Dánia számára a távolmaradást, az Egyesült Királyság és Írország számára pedig az *opt-in* lehetőségét. Ezzel az *opt-in*nel ugyan gyakran élnek, de ez külön befolyásolási lehetőség a kodifikáció iránt amúgy is általános gyanakvással viseltető tagállamok számára.

⁵⁸ Lásd a *European Union (Withdrawal) Bill* tervezetének 3. és 6. pontjait.

⁵⁹ KRAMER – DE ROOIJ 2012.

⁶⁰ LEIBLE–UNBERATH 2013.

⁶¹ Jelenleg az V. cím az Európai Unió működéséről szóló szerződésben (EUMSZ).

Elméletileg különböző megoldások lehetségesek. *Kieninger* terminológiája, csoportosítása szerint elképzelhető volna a nagy egység (*große Lösung*), azaz átfogó, mindent felölelő európai nemzetközi magánjogi kódex megalkotása – amely minden eddigi rendeletet (ideértve a joghatóságra, végrehajtásra, elismerésre vonatkozó Brüsszel-rendeleteket is) magába foglalna, illetve azokat még kiegészítené. Azonban kétséges volna a sikere, példázhatja ezt a Róma III. rendelet a házasság felbontására és a különválásra alkalmazandó jogról, amely csak az úgynevezett „megerősített együttműködés” keretében jöhetett létre – számos tagállam távolmaradásával. A nagy átfogó EU-rendeletre valószínűleg nem volna biztosítható Dánia, az Egyesült Királyság vagy Svédország támogatása.

De kínálkozna a *kleine Lösung*, a kis egység is (a terminológia a német egység megteremtésének különböző 19. századi modelljeit idézi), a Róma I. és Róma II. rendeletek, valamint a Brüsszel I. rendelet fúziója, amely legalább a kötelmi ügyletekre teremtene egységes európai nemzetközi magánjogi szabályozást. Ez a rendelet a kollíziós jogot a joghatósággal, végrehajtással együtt tárgyalná, és a szuverenitásukra különösen kényes tagállamok támogatása biztosítható volna, lévén, hogy külön-külön már elfogadták az új EU-rendelet tárgyába vágó normákat, és az Egyesült Királyság, Írország már gyakorolta az *opt-in* jogát. Igaz, ez nem orvosolná az általános rész hiányát.⁶²

Ennek pótlása érdekében születne meg a Róma '0' rendelet az uniós nemzetközi magánjog hiányzó általános részéről, bizonyos jogintézményeket kiemelve a már létező nemzetközi magánjogi tárgyú rendeletekből. Ez olyan tárgyakat érintene, mint a rendeletek

- egyetemes alkalmazása,
- a közrend védelme, imperatív rendelkezések,
- vissza- és továbbutalás (*renvoi*) kizárása – bár lehet, hogy ebben nem lehetséges teljesen egységes megoldás,
- egynél több jogrendszerrel rendelkező tagállamokra vonatkozó rendelkezések,
- a jogválasztás közös szabályai,
- külföldi jog alkalmazása, tartalmának megállapítása.

A legnagyobb kihívás – a már említett általános jogegységesítési akadályok mellett – a tagállamok eljárási jogának különbözősége. Hiszen a külföldi jog *ex officio* alkalmazása, hivataltól tájékozódás a külföldi jog tartalma iránt ugyan bevett szabály és gyakorlat a legtöbb kontinentális jogrendszerben,⁶³ azonban az angolszász jogrendszerekben csak a felek kérelmére és a felek által bizonyított tartalmat alkalmazzák. Kétséges, hogy ez a különbség miként egyeztethető össze a nemzetközi magánjogi jogegységesítés rendeleti formájával és a rendeletek jogi természetével, az EUMSz 288. cikkével, amely szerint: „A rendelet általános hatállyal bír. Teljes egészében kötelező és közvetlenül alkalmazandó valamennyi tagállamban.”

A jogi kultúrák között nyilvánvalóan jelentős különbségek vannak ebben a tekintetben is. Trevor Hartley érzékletes leírása szerint nagy különbség, hogy az a bíró feladata, hogy igazságot szolgáltatson absztrakt értelemben is, vagy hogy egyszerűen döntsön a felek által elé tárt kérelmekről és bizonyítékokról – ahogyan ezt az angolszász jogrend ismeri.

⁶² KIENINGER 2012, 184–197.

⁶³ Lásd például az 1979. évi 13. tvr. 5. §-át, illetve az új Nemzetközi Magánjog Kódex, a 2017. évi XXVIII. törvény (Nmjtv.) 7–8. §-át.

Az ellenállás kétségkívül nagy az eljárásjog egységesítésével szemben. 2013 őszén a bécsi European Law Institute konferenciát szervezett a határon átnyúló polgári peres eljárás alapelveiről, amelyet a magánjog egységesítésére hivatott UNIDROIT-val közösen dolgoznak ki.⁶⁴ Bár *soft law* instrumentum, azaz nem kötelező jogforrás születik, mégis sok a kétely, jellemző a tagállamok úgynevezett eljárási jogi autonómiájának – *procedural autonomy* – ismételt hangsúlyozása. A külföldi jog alkalmazása eljárási feltételeinek egységesítése nélkül viszont az egyik legfontosabb kérdésben – külföldi jog alkalmazása, illetve tartalmának megismerése hivatalból vagy kérésre – megmarad a tagállami jogok különbözősége, annak minden következményével.

Nemcsak feladatok, de kihívások és kérdések is vannak a nemzetközi magánjog további egységesítését illetően. Nyilván alapvető kérdés, hogy miként reagálnak a jogegységesítésre az EU tagállamai. Szükség van-e még egyáltalán tagállami nemzetközi magánjogi szabályozásra? Úgy tűnik, igen. A régieket nem helyezték hatályon kívül: német, belga, olasz törvények érvényben vannak – legfeljebb módosították őket.

A tagállami válaszok azonban különbözőek, az alábbiak szerint:

- nem tettek semmit – az EU-rendeletek közvetlenül alkalmazandóak megelőzve az eltérő tartalmú tagállami szabályokat, ami koherenzia-zavarhoz vezethet,
- külön törvényekkel válaszoltak – egy-egy területen törekedtek hozzáigazítani a szabályokat az EU-jog fejlődésére is figyelemmel,
- átfogó, új kódexeket alkottak.

Az új polgári törvénykönyvek elfogadásával párhuzamosan a nemzetközi magánjogi kodifikáció újabb hulláma bontakozott ki Közép-Európában: a lengyel (2011), a cseh (2012) és nyomukban a magyar (2017) kódexek megalkotásával. Megjegyzendő ugyanakkor – és ez is a különböző tagállami modellekre utal –, hogy nem minden EU-tagállamban létezik önálló nemzetközi magánjogi kódex. Van, ahol a polgári törvénykönyv (Hollandia), másutt a Ptk.-t életbe léptető törvény (Németország) tartalmaz kollíziós normákat, megint másutt a bírói gyakorlatban lelhetünk iránymutatást (Egyesült Királyság, Franciaország).

Miért van mégis szükség a nemzeti kollíziós jogi normákra? Nyilvánvaló, hogy az egészében nem szabályozott területek, ilyen, mint fentebb láttuk, a dologi jog, továbbra is rendezést igényelnek a különböző jogrendszerek ütközése esetén. Továbbá az EU-rendeletek saját maguk is korlátozzák tárgyi hatályukat, az szűkebb területre terjed ki, mint azt címük sugallja, például a Róma I. rendelet, Róma II. rendelet. Így a Róma I. rendelet tárgyi hatálya nem terjed ki a választottbírói megállapodásokra és joghatósági kikötésekre vagy a társasági jogot érintő kérdésekre.⁶⁵ A Róma II. rendelet kizárja hatálya alól a magánélet és a személyiségi jogok megsértéséből eredő szerződésen kívüli kötelmi viszonyokat, ideértve a jó hírnév megsértéséből eredő ügyeket vagy a váltókból, csekkekből és saját váltókból, továbbá más átruházható értékpapírokból eredő szerződésen kívüli bizonyos kötelmi viszonyokat.⁶⁶

További kihívás, hogy miként lehet szimbiózist, szerves kapcsolatot teremteni a nemzetközi magánjogi kódexek és az EU-rendeletek között. Felvetődhetne, hogy érdemes volna beépíteni őket a normaszövegbe, megismételni őket a szabályozás teljessége jegyében.

⁶⁴ ELI – UNIDROIT Transnational Principles of Civil Procedure. Elérhető: www.unidroit.org/work-in-progress/transnational-civil-procedure (A letöltés ideje: 2019. 08. 13.)

⁶⁵ Róma I. rendelet I. cikk.

⁶⁶ Róma II. rendelet 2. cikk.

Ez azonban nem járható út. Az Európai Bíróság egyértelmű gyakorlata szerint tilos a tagállami jogokban kihirdetni az önmagukban is közvetlenül alkalmazandó rendeleteket.

Újabb kérdés, hogy lehet-e, érdemes-e hivatkozni az EU rendeleteire a tagállami nemzetközi magánjogi kódexekben, s ha igen, milyen módszerrel. Általánosságban vagy konkrét módon? A hivatkozás nyilvánvalóan indokolt a bíróságok, a joggyakorlat orientálása tekintetében azzal együtt, hogy az EU-jog változása időről időre felveti a konkrét hivatkozások módosításának igényét. Különböző modellek alakultak ki, megjelenhet az EU-rendeletekre való tételes hivatkozás a kódexek elején felsorolva vagy az egyes törvényi fejezetekben tematikusan elhelyezve.⁶⁷ Más törvények lábjegyzetekben utalnak az EU-rendeletekre, alighanem ez kevésbé elegáns, s a magyar gyakorlatban nem bevett megoldás. Éppen ezért az új hazai Nmjt.⁶⁸ általános érvénnyel azt rögzíti 2. §-ában, hogy „rendelkezéseit olyan kérdésekben kell alkalmazni, amelyek nem tartoznak az Európai Unió általános hatályú, közvetlenül alkalmazandó jogi aktusa vagy nemzetközi szerződés hatálya alá”.

Külön feladat, hogy miként töltjük ki az EU-rendeletekben található joghézagokat. A legtöbb tagállam saját szabályozást hoz létre, így az új magyar Nmjt. is önálló normákat tartalmaz azon szerződéses és szerződésen kívüli jogviszonyokra, amelyek kívül rekedtek az EU-rendeletek tárgyi hatályán.⁶⁹

Kivételt képez a holland polgári törvénykönyv nemzetközi magánjoggal foglalkozó könyve, amely egy kicsit leegyszerűsítve azt mondja ki, hogy a rendeletek (Róma I., Róma II.) által nem szabályozott kérdésekben is az EU-rendeleteket kell alkalmazni.⁷⁰ Ezzel lényegében a bíróságokra bízva, hogy *mutatis mutandis* a tárgyi hatályuk alól kizárt jogviszonyokra is alkalmazzák azokat.

Összességében: mint annyi más területen, itt is azt látjuk, hogy szerves együttélés alakul ki az EU-jog és a tagállami jogok között. A jogharmonizáció nem teljes, nem hézag nélküli, az átfogó szabályozást a két normarend együttesen adhatja.

Bár a további jogegységesítés lelassulni látszik, így is érintkező világokról van szó, és az új nemzeti kódexek nem vonhatják ki magukat az EU-jog hatása alól. Például a szokásos tartózkodási hely mint kapcsoló szabály alkalmazásának terjedése alól a személyek esetében, a személyes jog meghatározásánál – azzal együtt, hogy mindig mérlegelni kell a nemzeti érdeket is.

Magyarország esetében például nem volt kívánatos a szokásos tartózkodási hely elvét minden korlátozás nélkül, első helyen érvényesíteni – elhanyagolva az állampolgárság szempontját. A személyes jog meghatározása alapvető belső jogpolitikai kérdés, és nem csak uniós jogi probléma, hiszen érinti a határon túli magyarságot és a más EU-tagállamban dolgozó magyarokat. Ez utóbbiak tipikusan munkavégzésük helyén rendelkeznek szokásos tartózkodási hellyel, de a jogalkotó nem akarta őket kivonni a magyar jogi szabályozás alól, továbbra is az állampolgárság kapcsoló elvét alkalmazza, ám mégis rugalmas megol-

⁶⁷ Részletesen lásd SOMSSICH 2015.

⁶⁸ 2017. évi XXVIII. törvény a nemzetközi magánjogról.

⁶⁹ Lásd az Nmjt. VII. fejezetét.

⁷⁰ Holland polgári törvénykönyv (BW – Burgerlijk Wetboek) 154., illetve 159. cikkei.

dást kínálva.⁷¹ Eltérően például az új cseh törvénytől, amely megelégszik azzal, hogy a szokásos tartózkodási hely alapján határozzák meg a személyek jog- és cselekvőképességét.⁷²

Irodalomjegyzék

- BOELE-WOELKI, K. (2010): *Unifying and Harmonizing Substantive Law and Role of Conflict of Laws*. Leiden – Boston (MA), Martinus Nijhoff. DOI: <https://doi.org/10.1163/9789004249950>
- JACQUÉ, J.-P. (1990): Cours général de droit communautaire: Index of Decisions by Transnational Courts. In CLAPHAM, A. ed.: *European Community Law*, I/1. 237–359. (Collected Courses of the Academy of Law)
- KIENINGER, E. M. (2012): Kodifikationsidee und Europäisches Privatrecht. *Rechtswissenschaft*, Jarhg. 3, Heft 4. 406–431. DOI: <https://doi.org/10.5771/1868-8098-2012-4-406>
- KRAMER, X. – DE ROOIJ, M. et al. (2012): *A European Framework for Private International Law: Current Gaps and Future Perspectives*. Brussels, European Parliament, Directorate-General for Internal Policies, Policy Department Citizens Rights and Constitutional Affairs.
- LEIBLE, S. – UNBERATH, H. Hrsg. (2013): *Brauchen wir eine Rom 0-Verordnung?* Jena, JWV Jenaer Wissenschaftliche Verlagsgesellschaft.
- MÁDL F. – VÉKÁS L. (2015): *Nemzetközi magánjog és nemzetközi gazdasági kapcsolatok joga*. Nyolcadik, átdolgozott kiadás. Budapest, ELTE Eötvös.
- SOMSSICH, R. (2015): Cohabitation of EU Regulations and National Laws in the Field of Conflict of Laws, *ELTE Law Journal*, 2015/2.
- STEENHOFF, G. J. W. (1993): *Avec patience et courage. A History of the Foundation of the Hague Conference on Private International Law*. The Hague, Dutch Ministry of Justice.

⁷¹ Nmjtv. 15. § (1) bekezdés. Az ember jogképességét, cselekvőképességét és személyiségi jogait személyes joga alapján kell elbírálni.

⁷² Act of 25 January 2012 on Private International Law, § 29.

Vákát oldal

Várkonyi László

Intézményközi harcok az EU kereskedelempolitikai döntéshozatali, jogalkotási folyamataiban

1. A Tanács és a Bizottság együttműködése

A kereskedelempolitika az Európai Unió egyik alapvető közös politikája, szoros összefüggésben a vámunióval. A vámunió működése ugyanis nemcsak közös vámtarifa alkalmazását igényli, hanem egységes belső szabályokat és külső fellépést a harmadik országokkal folytatott kapcsolatokban az áruk kivitelét és behozatalát érintő feltételek meghatározásánál. A közös kereskedelempolitika tette lehetővé a minden tagállamra egyformán kötelező magatartási, eljárási szabályok megalkotása mellett azt is, hogy a közösség nevében eljárva az Európai Bizottság láthassa el az Unió egységes képviselét mind kétoldalú, mind multilaterális nemzetközi kereskedelmi tárgyalásokon. A közös kereskedelempolitika az Európai Gazdasági Közösség létrejötté és a Lisszaboni Szerződés életbelépése közötti évtizedekben lényegében két szereplő, az Európai Bizottság és a tagállamok képviselőiből álló Tanács közötti küzdelmekben formálódott. Az Európai Gazdasági Közösségről szóló szerződés a közös kereskedelempolitika hatókörének meghatározása mellett különleges bizottság létrehozásáról is rendelkezett.⁷³ Abban az Európai Bizottság és a tagállamok képviselői közötti konzultációkon alakultak ki az e kérdésekre vonatkozó belső jogi aktusok és a nemzetközi kereskedelmi tárgyalásokon képviselendő közös pozíciók.

Az Európai Bizottság és a tagállamok között folyamatos viták folytak arról, hogy mi is a közös kereskedelempolitika pontos tartalma, hol hozhatnak a tagállamok nemzeti szabályokat, vagy folytathatnak nemzetközi tárgyalásokat, mennyiben lehetnek közvetlenül is aktív résztvevői multilaterális vagy kétoldalú tárgyalásoknak, illetve részes felei a nemzetközi szerződéseknek.

A kompetenciaharcok feloldása az Európai Bíróság által adott vélemények, illetve az alapszerződések módosítása révén történhet (és történt is) meg. Az elmúlt évtizedek fejleményei azt jelzik, hogy a kizárólagos közösségi hatáskör tartalma fokozatosan kibővült.

A nemzetközi árukereskedelmet szabályozó megállapodások esetén viszonylag gyorsan, az 1970-es években néhány meghatározó európai bírósági vélemény⁷⁴ nyomán egyértelművé vált a közösségi kizárólagos kompetencia primátusa. Komoly változást hozott, amikor az Általános Vám- és Kereskedelmi Egyezmény (GATT) keretében 1986-ban

⁷³ Ez volt az úgynevezett 113. cikk szerinti (a Maastrichti Szerződés után 133. cikk szerinti) Bizottság. Ma már a Lisszaboni Szerződés releváns 207. cikkére való hivatkozás helyett a mindenki számára érthetőbb Kereskedelempolitikai Bizottság név nyert polgárjogot.

⁷⁴ Például az Európai Bíróság 22/70; 1/75; 1/78 számú ítéletei.

útjára indult az Uruguay-forduló néven ismertté vált nemzetközi kereskedelem liberalizációs tárgyalássorozat. Az Uruguay-fordulót elindító és a tárgyalási témákat meghatározó, 1986. szeptember 20-án elfogadott Punta del Este-i miniszteri nyilatkozat ugyanis a hagyományos témák, azaz az áruk nemzetközi kereskedelmét akadályozó vámok és vámon kívüli akadályok további lebontása mellett ambiciózus célokat fogalmazott meg a multilaterális kereskedelmi szabályok kiterjesztésére a beruházási intézkedések kereskedelmi vonzatait, a szellemi tulajdonjogok kereskedelmi aspektusait és a szolgáltatások nemzetközi kereskedelmét illetően is. A tagállamok már a miniszteri nyilatkozat elfogadásánál jelezték, hogy a tárgyalások egészét nem tartják kizárólagos közösségi kompetenciába tartozónak. Így a tárgyalások lefolytatására is úgynevezett kettős döntéssel hatalmazták fel kizárólagos tárgyalónak az EGK és a tagállamok nevében az Európai Bizottságot: egyrészt a Tanács határozatával a kizárólagos közösségi kompetenciába tartozó területeken, másrészt a tagállami képviselők külön határozatával a (szerintük) egyes hatáskörbe eső témákban.

A GATT-tárgyalások során az Európai Bizottság és a tagállamok közötti együttműködés az árukereskedelmen kívüli témákban ugyan alapvetően zavarmentes volt, de már mutatkoztak az eredmények elfogadása körüli későbbi erőteljes kompetenciaharc jelei is.

Az Uruguay-forduló egyik alapvetően fontos eredménye volt a Kereskedelmi Világszervezet (WTO) létrehozása. A GATT formálisan ideiglenes jellegű nemzetközi szerződés, ahol az egyes EGK-tagországok jelentek meg aláíróként, a Közösség viszont nem. A GATT többi szerződő fele és titkársága praktikus okokból tudomásul vették, hogy az EGK/EK nevében a GATT fórumain az Európai Bizottság jár el. A WTO viszont már teljes jogkörű nemzetközi szervezetként alakult meg, amelynek alapító tagjai lettek az EU-tagállamok mint a GATT szerződő felei és maga az Európai Közösség is.

Az Európai Bizottság úgy vélte, hogy a WTO-egyezmények teljeskörűen a közös kereskedelempolitika hatálya alá tartoznak, és ezért a WTO tagja kizárólag az Európai Közösség lehet, annak tagállamai nem. Ez a tagállamok számára elfogadhatatlan volt, így 1994. április 15-én az EK mellett maguk is aláírták a multilaterális kereskedelmi tárgyalások Uruguay-fordulójának eredményeit rögzítő záróokmányt, jelezve, hogy a WTO tagjaivá kívánnak válni. Az Európai Bizottság még az aláírási ceremónia előtt (1994. április 6-án) az Európai Bírósághoz fordult a kizárólagos közösségi WTO-kompetencia megállapítása érdekében, különösen a Szolgáltatások Kereskedelméről szóló Általános Egyezmény (GATS) és a Szellemi Tulajdonjogok Kereskedelmi Vonzatairól szóló Egyezmény (TRIPS) tekintetében. A Bíróság véleményében (1/94) azt állapította meg, hogy a kizárólagos közösségi hatáskör a WTO árukereskedelmi egyezményei tekintetében fennáll, a GATS és a TRIPS esetében viszont a megállapodás megkötése a Közösség és a tagállamok közös kompetenciájába tartozik.

Ez a bírósági vélemény időlegesen lelassította, de nem állította meg a közösségi kereskedelempolitikai hatáskör korábban tapasztalt folyamatos bővülésének folyamatát. A szolgáltatások kereskedelmére és a szellemi tulajdonjogok kereskedelmi vonzataira vonatkozó közösségi hatáskör tartalmát részlegesen az Amszterdami és a Nizzai Szerződés is tágította.

A Lisszaboni Szerződés viszont e területekre, sőt a külföldi közvetlen befektetésekre is teljeskörűen kiterjesztette a közös kereskedelempolitika hatókörét. Különösen nagy hatású az Európai Bíróság 2017 nyarán kiadott (2/15) véleménye, amely megerősítette a kizárólagos közösségi kompetenciát a beruházásvédelem kivételével az összes kereskedelempolitikai területen (beleértve a szolgáltatások kereskedelmét és a szellemi tulajdonjogok kereskedelmi

aspektusait is). Ennek fényében lehetővé válik olyan szabadkereskedelmi megállapodások létrehozása, ahol az eddig követett gyakorlattal ellentétben már kizárólag az EU jelenik meg részes félként, a tagállamok pedig nem. Ez együtt jár azzal is, hogy a megállapodások megkötéséhez elegendő a Tanács (minősített többség melletti) döntése és az Európai Parlament egyetértése, a nemzeti parlamentek jóváhagyó szerepe megszűnik.

A Lisszaboni Szerződés ugyancsak módosította a Tanács működési struktúráját. A kereskedelempolitikai kérdésekkel a Lisszaboni Szerződés életbelépése előtt az Általános Ügyek és Külkapcsolatok Tanácsa (ÁKÜT) foglalkozott, amelyet a tanácsi soros elnökséget ellátó tagállam külügyminisztere elnökölt. Az ÁKÜT keretében a kereskedelempolitikáért felelős tagállami miniszterek jellemzően nem üléseztek (kivéve, amikor nemzetközi kereskedelmi konferenciákon, például a WTO miniszteri értekezleteinek helyszínén az uniós pozíciót rögzítő határozat egyeztetésére és elfogadására rendkívüli ÁKÜT-ülésekre került sor). A kereskedelmi miniszterek mindössze félévente informális brüsszeli vacsorán folytattak eszmecsere-t egy-két kiemelt stratégiai kérdésről az EU kereskedelmi biztosával. A Lisszaboni Szerződés 16. cikke az ÁKÜT-formációt kettéválasztotta, azt is meghatározva, hogy az Általános Ügyek Tanácsát tagállam képviselője, a Külügyek Tanácsában viszont (Lisszaboni Szerződés 18. cikk) az EU külügyi és biztonságpolitikai főképviseleje (HR) elnököl. Mivel a kereskedelempolitika az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSz) V. fejezetében mint az Unió külső tevékenysége együtt szerepel a közös kül- és biztonságpolitikával és a nemzetközi fejlesztési együttműködéssel, értelemszerűnek tűnt, hogy e témával a Külügyek Tanácsa (KÜT) foglalkozzon. A tagállamok számára azonban erősen aggályos volt, hogy a HR elnököljön a kereskedelempolitikai vitáknál, hiszen neki és apparátusának (Európai Külügyi Szolgálat, EKSZ) nincs hatásköre (és szakmai háttere sem), hogy a Bizottság álláspontját ilyen ügyekben kialakítsa vagy közvetítse. Ezt a feladatot a Bizottság Kereskedelmi Főigazgatósága (DG Trade), illetve a kereskedelmi biztos végzi.

Természetesen a tagállamok számára a fő szempont az volt, hogy a kereskedelempolitikai ülések vezetése a rotációs tagállami elnökségeknél maradjon. A Tanács elnökségének gyakorlásáról és a tanácsi döntés-előkészítő szervek elnökléséről szóló végrehajtási rendelkezéseket tartalmazó határozat⁷⁵ vitájában az is felmerült, hogy a kereskedelempolitikai ügyekkel a jövőben a tagállami elnökség irányítása alatt működő Általános Tanács foglalkozzon, de ez az igény kisebbségben maradt. Mivel a Lisszaboni Szerződés 18. cikke egyértelműen rögzíti, hogy a KÜT ülésein a HR elnököl, végül olyan informális megoldás alakult ki, hogy a kereskedelempolitikai kérdések tárgyalásakor a HR átadja az elnöki szerepet a Tanács soros elnökségét betöltő tagállam képviselőjének. Ennek érdekében, hogy ez a szerepcseré ne okozzon kényelmetlenséget, vagy sértsen érzékenységeket, a KÜT jellemzően félévente egy alkalommal külön kereskedelmi miniszteri formációban ülésezik. Emellett a korábbi informális brüsszeli vacsora helyett a soros elnökség országában tartanak informális ülést az EU-s kereskedelmi miniszterek. (Ez a korábbi rendszernél gyakoribb miniszteri szintű találkozási lehetőség különösen jótékony, hiszen az Unió 2010 óta egyre intenzívebb nemzetközi kereskedelmi és beruházási tárgyalási programja miatt nagyobb az igény a politikai szintű áttekintésre és iránymutatásra.) A határozat azt is rögzíti, hogy a kereskedelempolitikával foglalkozó tanácsi döntés-előkészítő munkaszervek elnöklése ugyancsak a rotációs tagállami elnökségek kezében marad.

⁷⁵ A Tanács Határozata 2009/908/EU.

2. Az Európai Parlament színre lépése

A Lisszaboni Szerződés különösen jelentős változást hozott azzal, hogy megszüntette a Tanács addigi egyedüli jogalkotó szerepét a közös kereskedelempolitikában. Az Európai Parlament (EP) az uniós szabályozásoknál társjogalkotóvá vált, a nemzetközi kereskedelmi szerződések megkötéséhez pedig immár az EP egyetértése is szükségessé vált. Ezzel az EU közös kereskedelempolitikájának alakításában a Bizottság és a Tanács mellett az EP is érdemi szereplő lett ennek minden előnyével és nehézségével. A kereskedelempolitika terén az EP illetékes szakbizottsága, a Nemzetközi Kereskedelmi Bizottság (INTA) viszonylag csekély, és főként informális befolyással bíró testületből érdemi politikaformáló grémiummá változott.

2.1. Jogalkotási eljárások

A kereskedelempolitika a Lisszaboni Szerződés életbelépése előtt sajátos, az EU más szakpolitikájától több elemben eltérő terület volt. Különösen igaz ez a kereskedelmi védelmi intézkedésekre, amelyek meghozatalának rendje jelentősen eltért a hatáskörök Bizottságra történő átruházására vonatkozó általánosan irányadó szabályoktól.

A Lisszaboni Szerződés jelentősen módosította a hatáskör-átruházás keretét azáltal, hogy különbséget tesz a felhatalmazáson alapuló hatáskör és a végrehajtási hatáskör között.

Az EUMSZ 290. és 291. cikke rendelkezik arról, hogy az egyes uniós jogszabályok alkalmazása, végrehajtása során szükséges intézkedések milyen eljárási rendben történhetnek.

A 290. cikk lehetővé teszi, hogy a jogalkotók felhatalmazást adhassanak (a hatáskörgyakorlás feltételeit is rögzítve) a Bizottság részére olyan általános hatályú nem jogalkotási aktusok elfogadására, amelyek az adott jogi aktus egyes nem alapvető rendelkezéseit kiegészítik, illetve módosítják. A felhatalmazáson alapuló jogi aktusok esetében a Tanács vagy az EP egyaránt jogosult a hatálybalépést megakadályozni (vagy a felhatalmazást egészében visszavonni). A Tanácsban ehhez minősített többség, az EP-ben egyszerű többség szükséges. A korábbiaktól eltérően a felhatalmazáson alapuló jogi aktusok esetében ezen túlmenő tagállami beleszólási, ellenőrzési eljárás nincs.

A 291. cikk alapján a jogalkotók végrehajtási hatásköröket ruházhatnak a Bizottságra, ha a végrehajtásnak egységes feltételek szerint kell történnie, azaz nem célszerű vagy helyénvaló, hogy a tagállamok nemzeti jogukban fogadják el a kötelező erejű uniós jogi aktusok végrehajtásához szükséges intézkedéseket. A Bizottság fenti végrehajtási hatáskörének gyakorlására vonatkozó tagállami ellenőrzési mechanizmusok szabályait és általános elveit külön rendeletben kell meghatározni. (Ezt nevezi az EU-szakzsargon komitológiai rendeletnek.)

A Lisszaboni Szerződés hatálybalépése után az immár a Tanács és az EP által együttesen elfogadott komitológiai rendelet⁷⁶ a Bizottság végrehajtási jogi aktus javaslatainak megvitatására kéttípusú eljárást tesz lehetővé. A tanácsadó bizottsági eljárásban a tagállamok képviselői ugyan véleményt nyilvánítanak, sőt szavazhatnak is, ennek eredménye azonban a Bizottságot nem köti. A vizsgálóbizottsági eljárásban viszont a tagállami

⁷⁶ 182/2011/EU rendelet.

képviselők minősített többséggel (bizonyos esetekben egyszerű többséggel) megakadályozhatják a végrehajtási jogi aktus elfogadását. A rendelet új elemként bevezette a fellebbviteli bizottságot. A fellebbviteli bizottságot második ellenőrzési szintnek hozták létre olyan problémák kezelésére, amelyekről a bizottság nem tudott megegyezni. Az új eljárások nagyobb rugalmasságot biztosítanak a Bizottság számára, és egyben nagyobb politikai felelősséggel is ruházzák fel. A végrehajtási aktus tervezete elleni vagy melletti minősített többség hiányában a Bizottság szabadon dönthet az aktus elfogadásáról vagy felülvizsgálatáról.

A komitológiai rendelet több helyen tartalmaz kifejezetten kereskedelempolitikai ügyekre szóló rendelkezéseket. A rendelet 2. cikke megállapítja, hogy a közös kereskedelempolitika területén alapvetően vizsgálóbizottsági eljárás alkalmazható, tanácsadó bizottsági eljárás igénybevételére csak kellően indokolt esetben kerülhet sor. Az 5. és 6. cikk pedig a végleges dömping- vagy támogatásellenes intézkedéstervezetek elfogadására az általánostól eltérő (a Bizottság javaslatának elutasítását megkönnyítő) külön rendelkezéseket rögzít. A végleges többoldalú (WTO) kereskedelmi védőintézkedések képezik az egyetlen olyan kivételt, amikor a Bizottságnak a végrehajtási aktus tervezetének elfogadásához szüksége van a bizottság kedvező véleményére.

A Tanács és az EP közötti csatározások a kereskedelempolitikai jogszabályok kialakításánál a fontos tartalmi véleményeltérések mellett szinte minden esetben érintik a végrehajtás módjára vonatkozó rendelkezéseket. Alapvetően az EP minden lehetséges esetben a Bizottság részére felhatalmazáson alapuló jogi aktusok kiadásának lehetőségét kívánja megteremteni, szemben a tagállamok által favorizált végrehajtási jogi aktusokkal. Az előbbi esetben ugyanis a Tanács és az EP jogköre gyakorlatilag azonos a jogi aktus megakadályozása vagy a felhatalmazás visszavonása tekintetében. A végrehajtási jogi aktusoknál viszont az EP nem részese a komitológiai folyamatnak, csak a tagállamok szakértői. Így újra és újra terítékre kerül, hogy a Bizottságnak adandó jogkör vajon a jogszabály egyes nem alapvető rendelkezéseinek általános hatályú kiegészítését, illetve módosítását szolgálja, vagy az egyetemes feltételek szerinti végrehajtást. Amennyiben egyértelmű, hogy végrehajtási jogi aktusra kell felhatalmazást adni, akkor az EP újabb védvonala a tanácsadó bizottsági eljárás igénylése és az ezt alátámasztó (sokszor rendkívül mesterkelt) indokok elővezetése. Számos példa mutatja, hogy a jogszabályról való mielőbbi megállapodás érdekében a Bizottságnak adott hatáskörök jellege és feltételei nem szakmai viták, hanem a Tanács és az EP közötti politikai alkufolyamatok termékei.

Az EP társjogalkotói szerepe nem csupán a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése után benyújtott bizottsági javaslatok esetében jelentkezett, hanem a folyamatban lévő jogalkotási kezdeményezések esetében is, sőt a létező kereskedelempolitikai jogszabályok is revízióra szorultak a komitológiai rendelettel való összhang megteremtése érdekében.

A kereskedelempolitikai jogszabályok EP és Tanács általi rendes jogalkotási eljárásban (*ordinary legislative procedure*) történő elfogadtatása jelentősen megnövelte az eljárás időigényét. Korábban több olyan eset (védintézkedés bevezetése) fordult elő, ahol a Bizottság javaslatának benyújtása és a Tanács rendeletének elfogadása között mindössze néhány hét telt el. Az együtdöntési eljárásban ez akár több évet is igénybe vehet. Így különösen fontos volt, hogy az EUMSz 290. és 291. cikkeiben rögzített módon az Európai Bizottság végrehajtási vagy felhatalmazáson alapuló rendeleteket hozhasson sürgős intézkedést kívánó esetekben. Ezek körét és módját viszont magukban az alaprendeletekben kell szabályozni. Ennek érdekében a Bizottság két úgynevezett Omnibusz-rendelettervezetet készített. Az Omnibusz

I. rendelet⁷⁷ 22 olyan jogszabály kiigazítását tartalmazta, amelyekben a komitológiai szabályok alóli kivételként a végrehajtási jogi aktusokat az ott meghatározott eljárásoknak megfelelően eddig a Tanács, vagy egyedi eljárások keretében és a Tanács ellenőrzése mellett a Bizottság fogadta el. Az Omnibusz II. rendelet⁷⁸ hét jogszabályt vizsgált felül annak érdekében, hogy az alapszerződés rendelkezéseinek megfelelő felhatalmazáson alapuló vagy végrehajtási hatáskört ruházzon a Bizottságra, illetve meghatározza az átruházás feltételeit.

Az intézmények között közel három évig tartó vita folyt arról, hogy milyen jellegű hatáskört kell az egyes esetekben a Bizottságra ruházni. Az EP (sok esetben a Bizottság támogatásával) jellemzően a felhatalmazáson alapuló hatáskör alkalmazását szorgalmazta. Ahol pedig egyértelmű volt a végrehajtási hatáskör alkalmazásának szükségessége, ott lehetőség szerint a tanácsadó bizottsági eljárás mellett kardoskodott. A Tanács, különösen a kereskedelmi védőintézkedések esetében, általában ragaszkodott a vizsgálóbizottsági eljárás melletti végrehajtási hatáskör átruházásához. A végeredmény itt is politikai kompromisszumokat tükröző lett.

Az EP INTA bizottsága a kereskedelempolitikai tárgyú jogalkotási eljárások során már a kezdetektől igyekezett megmutatni a Tanácsnak, hogy egyenrangú partnernek kell tekinteni. Az INTA akkori elnöke például több ízben nyilatkozott arról, hogy az uniós kereskedelempolitika formálásában bizottságának nagyobb a súlya és szerepe, mint az USA kongresszusának kereskedelmi ügyekben illetékes bizottságaié. A „tekintélyteremtés” igénye vezetett ahhoz is, hogy a nyugat-balkáni országoknak nyújtott egyoldalú EU-s kereskedelmi kedvezményeket rögzítő, lejáró hatályú rendelet megújítására csak késéssel kerülhetett sor. Az intézmények közötti egyeztetésen (az úgynevezett trilóguson) elhangzottak alapján a soros elnökség az EP által a hatáskörök Bizottságra való átruházása kapcsán felvetetteket figyelembe vevő kompromisszumos javaslatot tett, amelyet az INTA elnöke mint az ügy tárgyalója és jelentéstevője nem túl udvariasan elutasított. (A politikai motivációt jól mutatja, hogy néhány hónappal később, de már a következő soros elnökség időszakában ugyanezt a javaslatot minden gond nélkül fogadta el.)

Igaztalan lenne azonban a kereskedelempolitikai döntéshozatal lelassulásáért kizárólag az EP-t és annak hatalmi ambícióit felelőssé tenni. A tagállamok közötti megosztottság ugyancsak komoly szerepet játszik. Az uniós jogalkotás sajátossága, hogy a Bizottság javaslatainak tárgyalása időben elvileg behatárolt, de ez alól kivételt jelent, ha a Tanács nem képes minősített többséggel a javaslatról első olvasati álláspontját kialakítani. Ebben az esetben az EP csak tehetetlen szemlélője a folyamatnak. Az EU kereskedelmi védelmi intézkedései reformjára tett bizottsági javaslat ilyen helyzetet eredményezett. A tagállamok közel egyenlő arányban érveltek a szabályozás erősítése és enyhítése mellett, ami hosszú évekig tartó (csak a közelmúltban feloldott) patthelyzetet teremtett. Hasonló helyzet állt elő a származási jelölésekről vagy a nemzetközi közbeszerzési instrumentumról szóló bizottsági javaslatok esetében.

⁷⁷ Az Európai Parlament és a Tanács 37/2014/EU rendelete (2014. január 15.).

⁷⁸ Az Európai Parlament és a Tanács 38/2014/EU rendelete (2014. január 15.).

2.2. Nemzetközi tárgyalások

Az EP már a Lisszaboni Szerződés életbelépésével megkezdte a harcot, hogy a kereskedelempolitikai kérdésekben a Tanáccsal azonos vagy ahhoz minél inkább közelítő jogosítványokat szerezzen. A nemzetközi kereskedelmi szerződések esetében, hivatkozva arra, hogy azok jóváhagyásához immár az EP egyetértése szükséges, a tárgyalások megkezdésekor és teljes folyamatában a Tanáccsal azonos szerepet igényelt. E téren komoly sikerként könyvelhette el, hogy az EP és a Bizottság között 2010-ben létrejött, a két intézmény közötti kapcsolatokról szóló keretmegállapodás⁷⁹ többek között az alapszerződésekben foglaltakon túlmenő hozzáférést biztosított az EP számára a nemzetközi tárgyalásokra vonatkozó információk tekintetében, valamint a felhatalmazáson alapuló jogi aktusok előkészítése során a Bizottság tagállami képviselőkkel megosztott dokumentumai esetében. Nem véletlen, hogy a Tanács nyilvános közleményben jelezte a keretmegállapodással kapcsolatos súlyos aggályait, annak több elemét az EU-szerződések által az intézmények között kialakított egyensúly módosításának értelmezve, amely az EP-nek több jogot biztosít, mint amit az alapító szerződések ráruháztak.

A nemzetközi kereskedelmi tárgyalásoknál az intézmények feladatai és lehetőségei jól körülhatároltak. A tárgyalások megindítására a Bizottság tesz javaslatot, a Tanács határoz róla, és ad a Bizottságnak részletes tárgyalási felhatalmazást. A tárgyalások során a Bizottság a fejleményekről folyamatosan konzultál a Tanács erre kijelölt munkaszervével, a Kereskedelempolitikai Bizottsággal, az EP-t pedig teljeskörűen tájékoztatja. A tárgyalások lezárásáról a Bizottság saját hatáskörben dönt, a megállapodás aláírására és (osztott közösségi és tagállami hatáskörbe tartozó úgynevezett vegyes egyezmények esetén) ideiglenes alkalmazására szóló javaslatokat a Tanács elé terjeszti. A megállapodás megkötéséhez már az EP egyetértése is szükséges, ennek megadása után fogadhatja el a Tanács is a Bizottság erre irányuló javaslatát.

Az EP felhasználva a megállapodások megkötéséhez szükséges egyetértési jogát, a fentebb említetteknél több jogosítványt és beleszólást igényelt a kereskedelmi tárgyalásokba. Az új tárgyalások megkezdésénél kérte, hogy a Bizottság részére adandó tárgyalási mandátumot a Tanács csak azt követően fogadja el, amikor az EP már kialakította saját elképzeléseit. A folyamatban a Kereskedelempolitikai Bizottságot illető jogokat kívánt, bagatellizálva a Bizottság konzultációs (Tanács), illetve tájékoztatási (EP) kötelezettségeinek tartalmi különbségét.

Az EP azt is megmutatta, hogy érdekei érvényesítéséhez nem riad vissza az érdeke demonstrációtól sem. Ehhez jó alanyt választott a Hamisítás Elleni Kereskedelmi Egyezmény (angol rövidítésével: ACTA) tekintetében. A 2008-ban 10 ország és az EU között megkezdett ACTA-tárgyalások célja a szellemi tulajdonjogok megerősített védelme, a hamisított termékek nemzetközi kereskedelmének visszaszorítása és az ehhez szükséges együttműködési és ellenőrző mechanizmusok megteremtése volt. A tárgyalásokról kiszivárgott szövegtervezetek, különösen a szellemi tulajdont sértő magatartással szembeni büntetőjogi szankciók kilátásba helyezése az európai civil társadalomban erős aggályokat keltett, és egyes országokban komolyabb tüntetésekhez is vezetett. Az EP határozatban ítélte el a tárgyalások

⁷⁹ Framework Agreement on relations between the European Parliament and the European Commission 20.11.2010 OJ L 304/47.

titkosságát, követelve a tárgyalási anyagok nyilvánosságra hozatalát és az EP teljes bevonását a folyamatba. Ez (főként a bizalmas kezeléshez ragaszkodó tengerentúli partnerek ellenállása miatt) nem történt meg. A megállapodást az EU és a tagállamok végül 2012 januárjában aláírták, de a társadalmi aggályok eloszlátása érdekében a Bizottság az Európai Bírósághoz fordult az ACTA rendelkezései és az EU-jog összhangjának megállapítása érdekében. Az EP INTA bizottsága azonban nem kívánta megvárni a Bíróság véleményét, hanem plenáris szavazásra bocsátotta az ACTA megerősítését, a szerződés elutasítását javasolva. Az EP végül 2012. július 4-én 478 szavazattal 39 ellenében és 165 tartózkodással nem adta egyetértését a megállapodás megkötéséhez. Így gazdaságilag nem túlzottan jelentős, ám társadalmilag igen népszerűtlen szerződés elutasításával jelezhetette az EP mind a Bizottság, mind a Tanács felé, hogy a nemzetközi kereskedelmi tárgyalásokba nagyobb beleszólást és aktívabb szerepet kíván magának.

Az EP – bár az EUMSZ vagy más jogi aktus ezt nem írja sehol elő – elvárta, hogy a Tanács vegyes hatáskörbe tartozó kereskedelmi megállapodás ideiglenes alkalmazásának megkezdésére ne tűzzön ki olyan időpontot, amely megelőzné az EP egyetértésének megadását az egyezmény megkötéséhez. A Lisszaboni Szerződés hatálybalépése után az első érintett egyezmény az EU és Dél-Korea közötti szabadkereskedelmi megállapodás volt. A Tanács ugyan 2010. szeptember 16-án elfogadta az aláírásról és az ideiglenes alkalmazásról szóló határozatot, de az ideiglenes alkalmazás kezdetének tényleges időpontját összehangolta az FTA kétoldalú védőzáradékának végrehajtásáról szóló rendelet hatálybalépésének időpontjával. Mivel ezt a rendeletet rendes jogalkotási eljárásban az EP-nek és a Tanácsnak együtt kellett meghoznia, indirekt módon teljesült az EP elvárása. Az EP 2011. február 17-én szavazott a védőzáradék-rendeletéről, és még ugyanazon az ülésnapon egyetértését adta az EU–Dél-Korea FTA-megkötéséhez. (Az FTA ideiglenes alkalmazása 2011. július 1-jén kezdődött meg.) A legutóbbi ilyen megállapodás, az EU és Kanada közötti szabadkereskedelmi egyezmény (CETA) esetében a Tanács ideiglenes alkalmazásról szóló határozata⁸⁰ nem irányzott elő konkrét céldátumot annak megkezdésére. (Az ideiglenes alkalmazás feltétele a Tanács aktusa mellett az is, hogy a partner törvényhozása ratifikálja a megállapodást, aminek időigényét az aláíráskor a kanadai fél sem tudta pontosan megbecsülni.) Így bőven volt idő arra, hogy az EP egyetértését adja a CETA megkötéséhez (ez 2017. február 15-én megtörtént). A CETA ideiglenes alkalmazása ezért a kanadai parlament jóváhagyó aktusához igazodott, végül 2017. szeptember 21-től kezdődött meg.

Az EP igen aktív szerepet játszott az EU és az USA közötti szabadkereskedelmi tárgyalások (TTIP) kapcsán is. Erősen bírálta a folyamat transzparenciájának hiányát, és komoly része volt abban, hogy a Bizottság minden korábbi tárgyaláshoz képest több dokumentumot: EU-pozíciópapírokat, jelentéseket, értékeléseket tett hozzáférhetővé. Más kérdés, hogy az EP olyan gazdálkodói vagy civil szervezeti aggályokat is felkarolt és felerősített, amelyek részleges vagy torz információkra alapozva a megállapodással szemben alaptalan félelmeket generáltak.

⁸⁰ 2017/386/EU (2016. 10. 28.).

3. Összegzés

A Lisszaboni Szerződés jelentősen megváltoztatta az EU közös kereskedelempolitikájának alkalmazása során évtizedekig követett gyakorlatokat. A közösségi kompetencia egyre szélesebb területre való kiterjesztése önmagában is fokozta a Bizottság és a Tanács közötti feszültségeket, az EP érdemi szereplővé válása pedig új dimenziót adott az intézmények közötti küzdelemnek. Fontos megjegyezni azt is, hogy ezekre a jelentős változásokra olyan időszakban került sor, amikor a kereskedelempolitika az európai politikai és társadalmi érdeklődés előterébe került. Ez több tényezőnek is köszönhető. A 2008. évi pénzügyi és gazdasági válság nyomán világszerte megerősödtek a protekcionista törekvések, és jól láthatóan zsákutcába jutottak a WTO keretében folyó multilaterális liberalizációs tárgyalások. Ennek hatására számos ország (köztük az EU) kereskedelmi stratégiájában előtérbe kerültek a kétoldalú vagy regionális szabadkereskedelmi tárgyalások mint a gazdasági kilábalás és a további fejlődés potenciális motorjai. Amíg az európai közvélemény korábban viszonylag mérsékelt figyelmet fordított az EU és egyes fejlődő országok között tervezett vagy folyamatban lévő ilyen tárgyalásokra, a Kanadával, Japánnal és az USA-val elindított szabadkereskedelmi megbeszélések a partnerek mérete és világ gazdasági súlya miatt már átlépték a társadalmi ingerküszöböt. Ezzel párhuzamosan erősödtek az igények – különösen a válság által erősen sújtott gazdasági ágazatokban – a tisztességtelen (vagy annak tartott) kereskedelmi gyakorlatokkal szembeni védelem fokozására. A kereskedelmi megállapodások tartalmát érintően az áruk és szolgáltatások forgalmának liberalizációja mellett a fenntartható fejlődés, a környezetvédelem, a munkavállalói jogok, a szabályozási együttműködés szempontjai is markánsabban jelentek meg az elvárások között. Ez a kibővülő tartalom minden pozitívuma mellett azzal is együtt jár, hogy túlzott várakozásokat vagy éppen aggodalmakat támaszt a kereskedelmi megállapodásokkal szemben. Maga a felek közötti tárgyalási folyamat pedig a „hagyományos” szabadkereskedelmi tárgyalásokhoz képest jóval komplexebb lett.

A társadalmi támogatottság érdekében a Bizottság igyekszik erősíteni az egyes tárgyalási folyamatok átláthatóságát, de értelemszerűen ügyelnie kell arra is, hogy a megállapodás érdekében a végjátékban óhatatlanul szükséges politikai kompromisszumok elérését ne akadályozza a tárgyalók és a tárgyalásiszöveg-tervezetek nyilvánosság előtti folyamatos „élveboncolása”. Az EP ígéretet kapott a Bizottságtól, hogy minden, a Tanács részére megküldött információhoz hozzájuthat. Tény azonban, hogy a dokumentumok, a tárgyalástaktikai okokból érzékeny adatok és információk bizalmas kezelése az EU-ban finoman szólva sem tekinthető általános gyakorlatnak. Így a tájékoztatás jelentős mennyiségi növekedése mellett a tárgyalási folyamatok konkrét helyzetéről, saját és a partner offenzív és defenzív manővereiről a Bizottság csak igen óvatosan bocsájt a társintézmények rendelkezésére részletes írásos anyagokat. Az EP (és a közvélemény) számára a Bizottság transzparenciakezdeményezései kedvezőek, alapot adhatnak a felek közötti hatékonyabb, tényalapú dialógusra. A Tanács, illetve a tagállamok kormányai viszont valamivel nehezebb helyzetbe kerültek azzal, hogy a korábban megszokott, részletekbe menő írásos tájékoztatás visszaszorul. Ez megnehezíti, hogy a kormányzati szervek szakértői a megfelelő mélységben tudják követni a tárgyalások alakulását, fontos specifikus érdekeik érvényesülését vagy sérelmét.

Ebben a közegben kellett kialakítani az EU-intézmények közötti kereskedelempolitikai együttműködés új rendszerét. A Bizottság, a Tanács és az EP kapcsolatrendszerében továbbra is a Bizottság van a legkedvezőbb helyzetben. Jogosítványai széles körűek, szakmai felkészültsége és tapasztalata erős, álláspontja egységes. A Lisszaboni Szerződés az EP számára rendkívül kedvező változást hozott, és érthető, ha a megnövekedett befolyását az intézmény főleg a Tanáccsal, de adott esetekben a Bizottsággal szemben is érvényesíteni, sőt akár növelni is kívánja. Ugyanakkor ebben nehezítő tényező, hogy korlátozott szakértői erőforrásai miatt az EP konkrét szakmai ügyekben gyengébb másik két partnerénél, és nem könnyű egységes álláspontot sem kialakítani a rendkívül heterogén és pártcsoporthoz tartozás szerint is megosztott képviselői közegben. Ugyanakkor azzal az előnnyel indul a Tanáccsal szemben, hogy az EP álláspontjához elég a képviselők egyszerű többségi egyetértése, míg a Tanácsban a sok kérdésben szintén megosztott tagállamok minősített többségi alapon, sőt az esetek jó részében szinte konszenzuskényszerben működnek. A Tanács érdekérvényesítő képessége azon múlik, hogy a tagállamok mennyiben képesek felülemelkedni a hagyományos „protekcionisták versus szabadkereskedők” megközelítésre épülő ellentéteken. Nyilvánvalóan ezt nehezíti, hogy a gazdasági és társadalmi sajátosságokból és az aktuális belpolitikai helyzetből adódóan a tagállamok kormányai eltérő fókusszal közelítenek a kereskedelempolitikai kérdésekhez. Az intézmények közötti új egyensúly megtalálását és a zavartalanabb együttműködést az EP szerepének megerősödése önmagában nem oldja meg. Sőt a kereskedelempolitika kizárólagos uniós hatásköreinek kibővülése miatt a nemzeti parlamentek elveszíthetik korábbi jogosítványaikat a kereskedelmi megállapodások jó részének ratifikálására, ami várhatóan újabb problémákat és feszültségeket teremt.

Irodalomjegyzék

- BROWN, C. M. (2013): Changes in the Common Commercial Policy of the European Union after the Entry into Force of the Treaty of Lisbon: A Practitioner's Perspective. In BUNGENBERG, M. – HERRMANN, Ch. eds.: *European Yearbook of International Economic Law*. Berlin–Heidelberg, Springer. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-642-34255-4_10
- BUNGENBERG, M. (2010): Going Global? The EU Common Commercial Policy After Lisbon. In BUNGENBERG, M. – HERRMANN, Ch. eds.: *European Yearbook of international Economic Law*. Berlin–Heidelberg, Springer.
- DIENES-OEHM E. – ERDŐS I. – KIRÁLY M. – MARTONYI J. – SOMSSICH R. – SZABADOS T. (2014): *Az Európai Unió gazdasági joga I. A belső piac és a közös kereskedelempolitika*. Budapest, ELTE Eötvös.
- DIMOPOULOS, A. (2010): The Effects of the Lisbon Treaty on the Principles and Objectives of the Common Commercial Policy. *European Foreign Affairs Review*, Vol. 15, No. 2. 153–170.
- HORVÁTHY B. (2013): A szellemi tulajdon-jogok védelme és az EU közös kereskedelempolitikája. *Iparjogvédelmi és Szerzői Jogi Szemle*, 8. évf. 1. sz. 5–17.
- KRAJEWSKI, M. (2012): The Reform of the Common Commercial Policy. In BIONDI, A. – ECKHOUT, P. – RIPLEY, S. eds.: *EU Law after Lisbon*. Oxford, Oxford University Press. DOI: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199644322.003.0014>

- LECZYKIEWICZ, D. (2005): Common Commercial Policy: The Expanding Competence of the European Union in the Area of International Trade. *German Law Journal*, Vol. 6, No. 11. 1673–1685. DOI: <https://doi.org/10.1017/S2071832200014607>
- MEUNIER, S. – NICOLAIDIS, K. (2011): The European Union as a Trade Power. In *International Relations and the European Union*. Oxford, Oxford University Press.
- SHAOHUA, Y. (2015): *The European Parliament's Role in EU Trade Policy after Lisbon*. (Online Papers on Parliamentary Democracy 3/2015.) Elérhető: www.pademia.eu/wp-content/uploads/2015/11/Shaohua_PademiaOnlineSeries1.pdf (A letöltés ideje: 2018. 02. 24.)
- VAN DEN PUTTE, L. – DE VILLE, F. – ORBIE, J. (2015): The European Parliament as an International Actor in Trade: From Power to Impact. In STAVRIDIS, S. – IRRERA, D.: *The European Parliament and its International Relations*. Abingdon, Routledge. 52–69. DOI: <https://doi.org/10.4324/9781315713984-4>
- WOOLCOCK, S. (2008): The Potential Impact of the Lisbon Treaty on European Union External Trade Policy. *SIEPS European Policy Analysis*, 8–2008. Elérhető: <http://sieps.hemsida.eu/sites/default/files/427-20088epa.pdf> (A letöltés ideje: 2018. 02. 24.)

Vákát oldal

Hetényi Géza

Többsebességes Európa

Magyar érdekek a Gazdasági és Monetáris Unió mélyítése során

1. Bevezetés

A többsebességes európai integráció legkézzelfoghatóbb megjelenése a Gazdasági és Monetáris Unió (GMU). Bár a GMU-nak minden uniós tagállam részese, a közös fizetőeszközt, az eurót jelenleg 19 tagország használja. Közülük hétnek (például Magyarországnak) az alapító szerződések rendelkezései alapján törekednie kell az euró bevezetésére, illetve az ehhez szükséges feltételek megteremtésére. Ugyanakkor ez nem kényszeríthető ki. Leginkább Svédország példája mutatja, hogy ha nincs rá belső politikai akarat, akkor egy-egy tagállam a feltételek teljesülése esetén sem feltétlenül csatlakozik az euróövezethez. Kizárólag Dánia és az Egyesült Királyság rendelkezik kimaradási joggal, ami az utóbbi esetében a brexittel természetesen okafogyottá válik. A többiek perspektívikusan részei lesznek a közös valutának. Nagy kérdés: e pillanat kinél mikor és milyen feltételek mellett jön el.

Mindaddig, amíg vannak tagállamok az euróövezeten kívül, egyértelműen kétfokozatú integrációról beszélünk. A közös monetáris politika és a közös fizetőeszköz, kiegészülve azokkal a fiskális szabályokkal, amelyek csak az euróövezet országaira vonatkoznak, egyértelműen magasabb fokú integrációt jelentenek.

Az alábbiakban bemutatom, hogy a GMU fejlődésével és a mélyítési folyamatával egyre nagyobb szakadék alakul ki a közös valutát használó és az euróövezeten kívül maradó tagállamok között a szabályozási környezet tekintetében. Az idő előrehaladtával egyre nagyobb kihívást fog jelenteni az euró majdani bevezetése minden euróövezeten kívüli országnak. Ezt követően számba veszek több olyan szempontot, amelyeket érdemes mérlegelni Magyarországon, amikor az euró bevezetésének időzítéséről és folyamatáról gondolkodunk.

2. A szabályozási rendszer átalakulása az elmúlt évtizedben

Az euró, vele együtt pedig a közös monetáris politika már lassan 20 éve ténylegesen két csoportra bontja az uniós tagállamokat. A GMU rendszere az euró megszületése óta eltelt közel két évtizedben igen jelentősen átalakult. A közös valuta megalkotásakor az volt a koncepció, hogy az eurót és az Európai Központi Bank által vezényelt közös monetáris politikát akkor lehet sikeresen működtetni, ha a részt vevő országok fiskális rendszereit is összehangolják valamilyen szinten. Leginkább úgy, hogy nem engedünk olyan potyautasokat a fedélzetre,

akik magas eladósodottsággal és/vagy magas államháztartási hiánnyal, azaz felelőtlen gazdaságpolitikával veszélyeztetik az egységes valuta stabilitását. Ennek érvényesítésére szolgáltak a már csatlakozási feltételként is megszabott maastrichti kritériumok, közülük is leginkább a 3%-os GDP-arányos deficitkorlát, illetve a 60%-os GDP-arányos államadósság-korlát. A monetáris politikával ellentétben a fiskális politika nem vált közös politikává, ennek nem is lett volna politikai realitása. A tagállamok fiskális politikájáért a nemzeti parlamentek és kormányok felelnek, ugyanakkor a koordinációs mechanizmus keretében nyomon követik a fenti mutatókat, amire a Stabilitási és Növekedési Egyezmény⁸¹ (SNE) szolgál. Ennek keretében a szabályokat megsértőket számonkérlik, végső esetben akár pénzbírsággal is sújthatják. (Utóbbira még sohasem került sor.) A rendszerben az euróövezeten kívüliek is részt vesznek, azzal a különbséggel, hogy őket nem lehet szankcionálni. Az euró megszületését követő első évtized ebben a szellemben, elsősorban a maastrichti 3%-os deficitkorlát bővítésében telt, az államadóssági küszöböt megengedőbben értelmezték. A koordinációs rendszer miatti különbségek az euróövezet országai és a kívülmaradók között viszonylag korlátozottak maradtak.

2008 után azonban az egész rendszer gyökeresen megváltozott. A gazdasági világválság végigsöpört Európán is, csődközei helyzetbe sodorva az euróövezet több tagállamát is. Elsősorban Görögország, de később Írország, Spanyolország, Portugália majd Ciprus is komoly bajba került. A válság rámutatott arra, hogy ingatag az a felépítmény, amely a közös pénzt és monetáris politikát laza gazdaságpolitikai koordinációs mechanizmussal támasztja alá. Az euróövezet nem volt felkészülve az átgűrűző hatásokra, nem létezett a pénzügyi sokkok kezelésére hivatott költségvetési eszköz. Emellett az is kiderült, hogy a két fő fiskális mutató nyomon követése nem elegendő valamely gazdaság állapotának megítéléséhez, és különösen nem egy esetleges válsághelyzet kialakulásának megelőzéséhez. Ezért az euró létezésének második évtizedében az Unió kénytelen volt alapjaiban megreformálni a GMU rendszerét, ami egyúttal komoly kihívások elé állította az euróövezeten kívüli tagállamokat is.

A reform alapvetően három fő irányban valósult meg. Egyrészt a rövid távú, tűzoltó intézkedések kapcsán egyértelművé vált, hogy gyorsan mobilizálható mentőalap szükséges, amely az euróövezet bajba jutott országait képes azonnal megsegíteni, nehogy az esetleges csőd az egész övezetben súlyos zavarokat okozzon. Amikor Görögország 2010-ben pénzügyi segítségre szorult, akkor azt bilaterális alapon a többi euróövezeti tagállam fedezte. Ennek hatására még abban az évben átmeneti válságkezelő alapot hoztak létre (ez volt az EFSF/EFSM),⁸² majd 2013-ban megszületett az Európai Stabilizációs Mechanizmus (ESM) elnevezésű, nemzetközi szerződésen alapuló állandó válságkezelési keretrendszer,⁸³ amelynek az euróövezeti tagállamok a részesei. Az övezeten kívüli tagállamok ugyanakkor nincsenek benne, számukra továbbra is az IMF, illetve az igen korlátozott fizetési mérleg eszköz áll

⁸¹ A Stabilitási és Növekedési Egyezmény eredetileg 1997-ben két tanácsi rendelet formájában jött létre: Council Regulation (EC) 1466/97 on the strengthening of the surveillance of budgetary positions and the surveillance and coordination of economic policies (preventív ág); Council Regulation (EC) 1467/97 on speeding up and clarifying the implementation of the Excessive Deficit Procedure (korrektív ág).

⁸² EFSF – European Financial Stability Facility; EFSM – European Financial Stabilisation Mechanism, lásd www.esm.europa.eu (A letöltés ideje: 2019. 08. 14.)

⁸³ Elérhető: www.esm.europa.eu/sites/default/files/20150203_-_esm_treaty_-_en.pdf (A letöltés ideje: 2019. 08. 14.)

rendelkezésre. Így az ESM létrejöttével egyértelmű különbség alakult ki azon gazdaságok között, amelyek hozzáférnek a mentőalaphoz, és azok között, amelyek nem.

A második irány a koordinációs mechanizmus rendszerszintű kibővítése volt. Ez abból a felismerésből fakadt, hogy valamely gazdaság tényleges állapotát, valamint sérülékenységét nem lehet kizárólag a költségvetési hiány és az államadósság vizsgálata alapján megítélni. Sokkal szélesebb körű, átfogóbb elemzés kell, ha időben észlelni akarjuk az esetlegesen kialakuló problémákat. Ennek szellemében jött létre az úgynevezett „hatos csomag”⁸⁴ részeként az egyensúlytalanságok vizsgálatát hivatott új eljárás. Ez az európai szemeszterbe⁸⁵ ágyazva 14 indikátor vizsgálatával és korai riasztási rendszer bevezetésével jelzi előre, ha egy tagállamban olyan egyensúlytalanság alakul ki, amely nem megfelelő kezelés esetén tovagyűrűző válsághelyzetet eredményezhet. A hatos csomag megszigorította továbbá az SNE meglévő szabályrendszerét is, ennek során további külön szabályokat hozva az euróövezet országai számára (például a költségvetési keretrendszerről). Ráadásul a koordinációs rendszer kiegészült az uniós jogrendszeren kívüli elemekkel is, mint a GMU stabilitásáról, koordinációjáról és kormányzásról szóló szerződés (TSCG).⁸⁶ A TSCG a tagállami fiskális keretekre, a gazdaságpolitikai koordinációra, illetve az euróövezet kormányzására vonatkozó rendelkezéseket tartalmaz. Ennek ugyan aláírói lehettek az euróövezeten kívüli országok is,⁸⁷ de rendelkezései nem vonatkoznak rájuk.

A koordinációs rendszer kibővítése tehát jelentős mértékben növelte a távolságot az euróövezeten belüli és kívüli tagállamok között. A szabályozás igen jelentős része nem vonatkozik az utóbbiakra. A TSCG ráadásul intézményi szinten is távolította a két csoportot, létrehozva az euróövezeti csúcstalálkozó intézményét.

A harmadik irány a pénzügyi rendszerek, elsősorban az európai bankrendszer szabályozásának megreformálása, illetve tulajdonképpen az eddig nem létező európai szintű rendszer létrehozása volt. Ez a bankunió, amelynek legfontosabb célkitűzése az európai bankrendszer biztonságának, átláthatóságának és egységességének a növelése. Ezt három pillér kialakításán keresztül kívánja elérni: egységes felügyeleti mechanizmus, egységes szanálási keretrendszer és egységes betétbiztosítási rendszer. Az egységes felügyelet (amelyet 2014 óta az Európai Központi Bank gyakorol) és az egységes szanálási keretrendszer már működnek. Ugyanakkor a Bankunió intézménye még nem teljes, mivel az Egységes

⁸⁴ A hatos csomag (*six pack*) a 2011-es magyar elnökség alatt megalkotott hat jogszabály, amelyek az SNE-t részben megreformálták, részben jelentősen kiegészítették:

- Regulation 1175/2011 amending Regulation 1466/97: *On the strengthening of the surveillance of budgetary positions and the surveillance and coordination of economic policies.*
- Regulation 1177/2011 amending Regulation 1467/97: *On speeding up and clarifying the implementation of the excessive deficit procedure.*
- Regulation 1173/2011: *On the effective enforcement of budgetary surveillance in the euro area.*
- Directive 2011/85/EU: *On requirements for budgetary frameworks of the Member States.*
- Regulation 1176/2011: *On the prevention and correction of macroeconomic imbalance.*
- Regulation 1174/2011: *On enforcement action to correct excessive macroeconomic imbalances in the euro area.*

⁸⁵ Az európai szemeszter a 2011-es magyar soros elnökség óta ad keretet a gazdaságpolitikai koordináció különböző lépéseinek, minden év novemberétől a következő év júliusáig.

⁸⁶ Treaty on Stability, Coordination and Governance in the European Union. Elérhető: www.consilium.europa.eu/media/20399/st00tscg26_en12.pdf (A letöltés ideje: 2019. 08. 14.)

⁸⁷ A TSCG-nek nem lett részese Csehország és az Egyesült Királyság, ezért nem lehetett uniós keretek között megvalósítani, ugyanakkor maga a szerződés célul tűzi ki, hogy rendelkezéseit az uniós jog részévé kell tenni.

Szanálási Alap⁸⁸ költségvetési szempontból semleges pénzügyi védőhálója, valamint az Európai Betétbiztosítási Rendszer még nem jött létre. Ez utóbbi legfőbb akadálya az európai bankrendszerben igen magas nem teljesítő hitelállomány, amely miatt több tagállam (elsősorban Németország) nem kívánja közös ernyő alá vonni betétbiztosítási rendszerét és ezáltal megosztani a kockázatokat mindaddig, amíg ezt a magas arányt nem sikerül csökkenteni, mérsékelve ezáltal a hozott kockázatokat.

Mindezek ellenére a bankunió gyakorlatilag működik, és vélhetően csak idő kérdése, hogy teljessé váljon a rendszer. Fontos szempont, hogy az euróövezeten kívüli országok számára is nyitva áll a csatlakozás lehetősége, míg az övezeten belül az kötelező. Ha valamely tagállam kimarad, akkor pénzügyi intézetei mindenképp versenyhátrányt szenvednek az európai pénzügyi piacokon. Nem mindegy, hogy a felügyelő hatóságba vetett piaci bizalom milyen mértékű. Továbbá az sem, hogy milyen erős védőháló és milyen nagy betétbiztosítási alap garantálja a pénzügyi intézetek biztonságos működését. Külön érdemes megemlíteni a Szanálási Alaphoz kapcsolódó védőhálót, amely funkciót a tervek szerint az ESM, illetve annak jövőbeli átalakítása esetén utódja, az esetleges Európai Valutaalap⁸⁹ látná el. Ez a lehetőség sem áll rendelkezésre azonban a bankunióban részt nem vevő tagállamok számára.

Az elmúlt évtized szabályozási változásai tehát abba az irányba módosították a GMU-t, hogy egyre jelentősebb lett a különbség az euróövezeten belüli és kívüli tagállamok helyzete között. Bár biztosítottak tűnik a folyamatok inkluzív jellege, hiszen a szabályok kialakításakor minden tagállam ott ül az asztalnál, és egyértelmű az arra való törekvés, hogy ne érje hátrány az övezeten kívülieket, a minőségi különbség egyre markánsabb a két csoport szabályozottsága között. Az euróövezet országai jóval több hatáskört adnak át uniós szintre, mint a zónán kívüliek,⁹⁰ továbbá több és szigorúbb szabálynak kell megfelelniük nemzeti költségvetéseik terén, ezért cserébe viszont védi őket az ESM, továbbá a bankunió infrastruktúrája, sokkal biztonságosabb helyzetet biztosítva pénzügyi vállalkozásaik számára. A távolság az euróövezet és a kívülállók között jóval nagyobb, mint egy évtizede. Valójában két eltérő sebességfokozat létezik, ami azzal jár, hogy az euró bevezetése egyre nagyobb kihívást jelent, különösen, ahogy a GMU mélyítésének folyamata halad előre. Mindezek mellett a gyakorlati tapasztalat azt mutatja, hogy az egyre bővülő feltételek mellett is lehetséges a csatlakozás megfelelő politikai szándék esetén: 2007 és 2015 között Szlovénia, Málta és Ciprus, majd Szlovákia és a balti államok is sikeresen bevezették a közös valutát.

⁸⁸ Regulation (EU) No 806/2014 of the European Parliament and of the Council of 15 July 2014 establishing uniform rules and a uniform procedure for the resolution of credit institutions and certain investment firms in the framework of a Single Resolution Mechanism and a Single Resolution Fund and amending Regulation (EU) No 1093/2010.

⁸⁹ Erre a Bizottság 2017. december 6-án tett javaslatot.

⁹⁰ Ennek legszemléletesebb példája a 2013-ban létrehozott, az eurózónára vonatkozó úgynevezett „2pack” jogszabálysomag azon kitétele, hogy a nemzeti költségvetéseket előzetesen egyeztetni kell a Bizottsággal, még a parlamentnek történő benyújtás előtt.

(Regulation 473/2013: On common provisions for monitoring and assessing draft budgetary plans and ensuring the correction of excessive deficit of the Member States in the euro area.

Regulation 472/2013: On the strengthening of economic and budgetary surveillance of Member States in the euro area experiencing or threatened with serious difficulties with respect to their financial stability.)

3. Jövőbeli tervek és irányok a GMU mélyítésére

A GMU szabályozási kereteinek reformja nem zárult le. Továbbra is fennáll az a nem egyensúlyi helyzet, hogy miközben az euróövezet monetáris politikája egységes és Frankfurtból vezényelt, addig a részes tagállamok fiskális politikáit – az egyre erősebb koordináció ellenére – a tagállami fővárosokban határozzák meg. Kérdés, hogy a fiskális koordinációs rendszer milyen mértékben tudja biztosítani, hogy a meglehetősen heterogén helyzetű és értelemszerűen sokféle politikai vonalat képviselő tagországok nagyjából egy irányba húzzanak. Az is nagy kérdés, hogy továbbhaladunk-e a jelenleg utópiának tűnő egyensúlyi helyzet, azaz fiskális unió irányába, vagy valamilyen köztes szinten képes lesz konszolidálódni a rendszer. Az elmúlt két évtized tapasztalata azt mutatja, hogy érdemi előrelépés akkor történik, ha válsághelyzet van. Ha nincs a 2008-ban kitört válság, akkor még mindig az eredeti SNE keretei között mozognánk. Egyértelműen látható, hogy amint a válságból sikerült kilábalni az európai gazdaságoknak, a reformlendület jelentősen lelassult. Egyelőre nem látszik egyértelműen, hogy a GMU mélyítése milyen irányba és milyen intenzitással folytatódik, és szükség lesz-e ismét válsághelyzetre ahhoz, hogy valódi továbblépés történjen.

A GMU további mélyítésének távlati koncepcióját 2015 nyarán az úgynevezett öt elnök jelentése fektette le.⁹¹ A jelentést Jean-Claude Juncker (Európai Bizottság) készítette Donald Tusk (Európai Tanács), Jeroen Dijsselbloem (Eurócsoport), Mario Draghi (Európai Központi Bank) és Martin Schulz (Európai Parlament) elnökökkel szorosan együttműködve. A jelentés három szakaszban, 2025-ig terjedő időhorizonttal vázolja fel a szükséges teendőket, alapvetően négy területen szorgalmazva előrelépést:

- a gazdasági unió területén a konvergenciára, a jólétre és a társadalmi kohézióra helyezve a hangsúlyt;
- a pénzügyi unió területén a bankunió kiteljesítésével és a tőkepiaci unió létrehozásával;
- a költségvetési unió területén eredményes és integrált költségvetési politikák biztosításával;
- a demokratikus elszámoltathatóság, a legitimáció és az intézményi fejlődés tekintetében a GMU politikai szerkezetének felülvizsgálatával.

Az öt elnök jelentésének rövid távú és nagyrészt meg is valósult javaslati, mint például az Európai Költségvetési Tanács létrehozása vagy a nemzeti versenyképességi tanácsok létrehozása az euróövezeti tagállamokban inkább jelképes intézkedések. Hasonlóan az európai szemeszter némi átalakítása, például az euróövezetre vonatkozó külön ajánlások megjelenése, szintén nem változtatta meg érdemben a rendszert. Ugyanakkor a hosszabb távú javaslatok között megjelenik az euróövezet fiskális stabilizációs eszközének létrehozása, amely egyértelműen más célokat szolgálna, mint az ESM válságkezelő eszköz. Az megerősítené az euróövezetet, ám tovább növelné a szakadékokat az övezeten kívüliek

⁹¹ Elérhető: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/5-presidents-report_en.pdf (A letöltés ideje: 2019. 08. 14.)

tekintetében, és súlyos kérdéseket vetne fel az uniós költségvetés kontextusában⁹² is. Ehhez hasonlóan az euróövezeti kincstár jövőbeli megteremtésének ötlete, ami a sokat vitatott egyeztetett államkötvény-kibocsátás, illetve ezt követően a közös államkötvények (Eurobond) megjelenését is megkönnyíthetné, már valódi minőségi lépés lenne a fiskális unió irányába. Ugyanakkor nehezen belátható (bár vélhetően nem pozitív) piaci hatásokkal járna az euróövezetből kimaradó országok államkötvénypiacára.

Az Európai Bizottság 2017. májusi úgynevezett reflexiós papírja a GMU mélyítéséről⁹³ szintén 2025-ig tekint előre. Egyértelműen makrogazdasági stabilitási funkció megteremtésének szükségességét vázolja fel, amely önálló bevételi forrással rendelkezne (például GDP- vagy áfabefizetés arányában tett tagállami hozzájárulás, esetleg a jövedéki adó vagy a társasági nyereségadó egy része) és perspektivikusan önálló euróövezeti költségvetéssé alakulhatna. Az eszközt aztán többféle elv alapján lehetne használni, például mint beruházásvédelmi alap, munkanélküliségi biztosítási alap vagy „rainy day” fund, amely jelentős gazdasági visszaesés során nyújt támogatást. Az azonban nehezen képzelhető el, hogy nyitott lenne az övezeten kívüliek számára, továbbá hogy ne az általános uniós költségvetés finanszírozásának terhére valósulna meg, ismerve az uniós költségvetés terén nettó befizető tagállamok hozzáállását. Egyértelmű tehát, hogy ilyen eszköz létrejötte pénzügyileg hátrányosan érintene minden az euróövezeten kívül maradó, ugyanakkor jelentős kohéziós támogatásra számító tagállamot.

A folyamatot Juncker elnök 2017. szeptemberi *State of the Union* című beszéde⁹⁴ vitte tovább, amelyet decemberben konkrét javaslatcsomag követett.⁹⁵ A csomag többek között javasolja a TSCG egy részét beemelni az uniós jogba,⁹⁶ továbbá előíranyozza az ESM átalakítását Európai Valutaalappá, amely szintén az uniós jog részévé válva egyben a bankunió védőhálójá is lenne a későbbiekben. Az uniós kereteken kívüli szabályozási eszközök integrálása üdvözlendő szándék, mivel az amúgy rendkívül komplex koordinációs rendszer jogi koherenciáját igyekszik megteremteni. Elég csak arra utalni, hogy a kormányközi TSCG-szerződés az Európai Bizottságot is felruházta feladatokkal, holott az uniós intézmény. Az ESM továbbfejlesztése ugyanakkor tovább növelné az euróövezeten kívüli tagállamok távolságát, nem is beszélve a valutaalap nyújtotta biztonságról mind az euróövezeti tagállamok nemzetgazdaságai, mind pénzügyi szektorai számára. Nem kétséges, hogy egy állampapír már attól kevésbé kockázatosnak minősül majd, ha mögötte áll az erős Európai Valutaalap, ezt a biztonságot viszont az euróövezeten kívüliek nem élvezhetik.

⁹² A 2020 utáni uniós költségvetési keret eleve feszített lesz a brexit miatt, mivel az egyik legnagyobb nettó befizető ország esik ki a rendszerből. Akár a büdzsén kívül, akár azon belül jönne létre stabilizációs eszköz, az bizonyosan a mostani célok finanszírozásának kárára történne, mivel a nettó befizető országok körében nincs hajlandóság megemelni az uniós célokra fordított forrásokat.

⁹³ Elérhető: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-emu_en.pdf (A letöltés ideje: 2019. 08. 14.)

⁹⁴ Elérhető: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_hu.htm (A letöltés ideje: 2019. 08. 14.)

⁹⁵ Elérhető: https://ec.europa.eu/info/publications/economy-finance/completing-europes-economic-and-monetary-union-policy-package_en (A letöltés ideje: 2019. 08. 14.)

⁹⁶ A TSCG 3. fejezete az úgynevezett Fiscal Compact, a Bizottság ennek az irányelv formájában történő át-emelésére tett javaslatot.

4. Az uniós költségvetés vonatkozásai

Az említett 2017. decemberi javaslatcsomag továbbvitte a fiskális kapacitás megteremtésének gondolatát is, amit a Bizottság közlemény⁹⁷ formájában tett közzé. Nem született tehát egyelőre konkrét jogszabályjavaslat erről, ugyanakkor a 2021-ben induló új költségvetési keret⁹⁸ tervezésekor ez az elem markánsan megjelenhet.

Az uniós költségvetés hagyományosan nem rendelkezik olyan funkcióval, amely akár gazdasági sokkhelyzetek rövid távú kezelésére, akár hosszabb távú strukturális szerkezet-átalakítási célokra alkalmas lenne.⁹⁹ Az uniós GNI nagyjából 1%-át kitevő¹⁰⁰ büdzsé kétharmada a közös agrárpolitikára, valamint a kohéziós politikára jut. Az e téren elvileg szöba jöhető kohéziós politika cél- és eszközrendszere viszont semmiképp nem alkalmas rövid távú sokk-kezelésre. A hosszabb távú strukturális átalakítások esetében lehet szerepe a kohéziós támogatásoknak, de az a kedvezményezett országok prioritásaitól és céljaitól függően egyedi esetekben lehetséges. A Bizottság elnöke 2017. szeptemberi, már idézett beszédében elvetette a külön euróövezeti költségvetés gondolatát, ám 2020 után új költségvetési sor létrehozását indokoltan minősítette. Egyelőre nem világos, hogy ez pontosan mit jelentene. Esetleg újabb területen jöhetnek létre külön szabályok az euróövezeti tagállamokra. Erre az új többéves költségvetési keret 2018 májusában induló vitája során kaphatunk választ.

A decemberi bizottsági közlemény mindenesetre négy lehetséges funkciót emel ki, amelyek különösen fontosak lennének az GMU mélyítése szempontjából a 2020 utáni többéves pénzügyi keretben létrehozandó dedikált pénzügyi eszköz vonatkozásában, ugyanakkor az eszköz méretére, pénzügyi erejére vonatkozó utalás nélkül.

1. Ez az eszköz szolgálná az európai szemeszter keretében azonosított nemzeti reformok technikai és költségvetési támogatását. Az új reformtámogató eszköz keretében a tagországok maguk tehetnének javaslatot a reformokra, amelyeket végre akarnak hajtani, viszont ha egyensúlytalansági eljárás alatt vannak, akkor a reformoknak az egyensúlytalanságok megszüntetését kellene szolgálniuk. Meghatározóznak mérőföldköveket is, amelyek teljesítése lenne a pénzügyi támogatás előfeltétele.
2. Külön konvergenciaeszközt hoznának létre az euróövezethez csatlakozni szándékozó országok számára. Ennek célja, hogy technikai támogatást biztosítson a konvergencia eléréséhez olyan területeken, mint például a közpénzügyek, üzleti környezet, munkaerőpiac, közigazgatás reformja. Az eszköz igénybevétele önkéntes lenne, és nem igényelne társfinanszírozást a tagországok részéről. Pozitívum, hogy

⁹⁷ Elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52017DC0822&from=EN> (A letöltés ideje: 2019. 08. 14.)

⁹⁸ A 2021-ben kezdődő többéves pénzügyi keretre a Bizottság 2017. május végén tesz javaslatot, a keretről az állam és kormányfők döntenek egyhangúlag, majd az Európai Parlamentnek is jóvá kell azt hagyni egyszerű többséggel. (Lásd EUMSz 312. cikk.)

⁹⁹ A 2007-ben létrejött Európai Globalizációs Alkalmazkodási Alap [Regulation (EU) No 1309/2013] tekinthető egyfajta strukturális válságkezelést szolgáló eszköznek. Az alap ugyanakkor egy költségvetési rugalmassági eszköz, nincs fix költségvetése, tűzereje is limitált, továbbá csak akkor mobilizálják, ha valahol tömeges elbocsátás történik. Célja, hogy segítséget nyújtson a munkavállalók és a vállalkozások számára a kereskedelem szerkezetének átalakulásához történő alkalmazkodáshoz.

¹⁰⁰ 2018-ban ez mintegy 145 milliárd eurónyi kifizetési előirányzatot jelent.

- az euróövezeten kívüliek nem lennének teljesen kizárva, de természetesen ez így is újabb megkülönböztetéshez vezetne.
3. A bankunió mögötti védőháló biztosítása is az eszköz feladata lenne az ESM, illetve az ebből kialakuló Európai Valutaalap révén. Amennyiben nem euróövezeti tagállam csatlakozna a bankunióhoz, akkor annak párhuzamos nemzeti eszközt kellene biztosítania a védőhálózhoz, ami nyilvánvalóan pótlólagos pénzügyi terhet jelentene számára.
 4. Az eszköz stabilizációs funkciót is ellátna, amely révén aszimmetrikus sokkok¹⁰¹ esetén a beruházási szint fenntartását lehetne támogatni források gyors mobilizálásával. (Az euróövezetben, de nyitva állna más uniós tagállamok előtt is.) A középtávú cél a művelet semlegessége, azaz ne vezessen permanensen a tagállamok közötti transzferekhez. A súlyos sokkok kezelésére létrehoznának a Bizottság által kezelt eszközt is, amely különböző forrásokat egyesítve tudna hatékony segítséget nyújtani az alábbi három tényezőre építve:
 - Az uniós költségvetés és az Európai Valutaalap biztosítana hitelt vagy garanciát az érintett tagállamnak. Ha az uniós költségvetés ilyen szerepet játszik, akkor az övezeten kívüli tagállamok is garantálnák az övezeten belül nyújtott hiteleket.
 - Az uniós költségvetés évente limitált összegben biztosíthatna vissza nem térítendő támogatást, valószínűleg a részt vevő országok kohéziós allokációiból elkülönített részből finanszírozva.
 - Biztosítási mechanizmust lehetne létrehozni uniós költségvetésen kívüli alap révén, amelyhez a tagországok önkéntes hozzájárulásokat biztosíthatnának.

Bár sok még az ezzel kapcsolatos bizonytalanság, és a tagállami kormányok sem lelkesednek az ötletért, ha bármilyen formában létrejön a közös költségvetésen belül a fenti célokat szolgáló eszköz, az vélhetően még tovább távolítja az övezeten kívüli tagállamokat.

5. Intézményi vonatkozások

Az euró létrehozásával párhuzamosan az euróövezet intézményesülése is megtörtént, eleinte informálisan, később az alapító szerződésekbe foglalva is. Ez a leginkább kézzelfogható megtestesülése a kétsebességes Európának, ráadásul itt is megfigyelhető egyfajta progresszió.

Az Eurócsoport, azaz az euróövezeti tagállamok pénzügyminisztereinek első informális ülésére már 1998. júniusban sor került. Erre a felhatalmazást az Európai Tanács 1997. decemberi ülése adta meg. Az informális ülések rendre a pénzügyminiszteri tanácsülés (Ecofin) rendes ülése előtti napon, kizárólag az eurózóna-országok minisztereinek részvételével zajlanak. 2005. január óta az Eurócsoportnak állandó elnöke van, akit

¹⁰¹ Az optimális valutaövezetek elmélete szerint az azonnali beavatkozást lehetővé tévő, megfelelő méretű költségvetési transzferlehetőség elengedhetetlen feltétele a valutaunió létrehozásának. E funkció a GMU-ban jelenleg nem létezik.

a miniszterek választanak meg maguk közül. Az első elnök Jean-Claude Juncker volt, akkor még mint luxemburgi pénzügyminiszter.

A Lisszaboni Szerződés 14. melléklete 2009. decemberétől kodifikálta is az Eurócsoport szerepét a korábban kialakult gyakorlat szerint, illetve megerősítve, hogy azt a két és fél évre megválasztott állandó elnök irányítja.

2008 októberében, összefüggésben a görög mentőcsomaggal, francia kezdeményezésre megrendezték az első euróövezeti csúcstalálkozót Párizsban. Ezt több hasonló követte, amelyeken rendre a válság kapcsán szükségessé vált mentő intézkedések kerültek az állam- és kormányfők elé.

2011. évi találkozójukon aztán állam- és kormányfők formalizálták az euróövezeti csúcstalálkozókat. Az ülésekre évente két alkalommal kerül sor, és azokon állandó meghívottként az Európai Bizottság elnöke is részt vesz.¹⁰² Megállapodtak továbbá, hogy a találkozót úgy időzítik, hogy azokra az Európai Tanács üléseit követően kerüljön sor. Végül 2012 tavaszán a TSCG kormányközi megállapodás tételesen rögzítette a találkozó kereteit, tehát az egyelőre nem vált az uniós jog részévé. Az Euróövezeti Csúcstalálkozó elnökét az övezethez tartozó országok állam-, illetve kormányfői egyszerű többségi szavazással, az Európai Tanács elnökének megválasztásával egy időben és annak hivatali idejével azonos időtartamra választják meg. A két funkció eddig mindig egybeesett, tehát Van Rompuyt és Tuskot is megválasztották az euróövezeti csúcstalálkozó elnökének is.

Fontos szempont, hogy évente legalább egyszer, de mindig, amikor a GMU alapvető kérdéseiről van szó, az euróövezeti csúcstalálkozó kibővített formátumban ül össze, azaz a TSCG-szerződés azon részes országai is meghívást kapnak, amelyek nem tagjai az eurózónának.¹⁰³

A GMU-mélyítés folyamata során várható, hogy az „intézményesedés” tovább fog folytatódni. Ebbe a trendbe illeszkedik, hogy 2017 novemberében első ízben sor került az Eurócsoport kibővített (EU-27-es formátumú) ülésére is, amelynek célja a decemberi, szintén EU-27-es, euróövezeti csúcstalálkozó előkészítése volt. Ez abból a felismerésből fakadt, hogy a GMU rendszerének jövője hatással van az eurózónán kívüli tagállamokra is, különösen, hogy Dánia kivételével elvárás számukra az euró valamikori bevezetése.

Ugyancsak idesorolható az euróövezeti pénzügyminiszteri poszt¹⁰⁴ létrehozására vonatkozó javaslat, amely szintén a 2017. decemberi bizottsági javaslatcsomag részét képezte, de amit jelenleg egyetlen tagállam sem támogat, továbbá az olyan, egyelőre nem megvalósult kezdeményezések, amelyek más tanácsi formációk, például foglalkoztatási és szociális miniszterek, kapcsán is felvetik az euróövezeti formáció szükségességét.

¹⁰² Az Európai Központi Bank elnöke és az Eurócsoport elnöke is állandó meghívottak.

¹⁰³ A gyakorlat ettől annyiban tér el, hogy a TSCG-ben nem részes Csehország és Horvátország miniszterelnökeit is meghívják, viszont a brexitfolyamat óta a szintén nem részes Egyesült Királyság miniszterelnöke nincs jelen.

¹⁰⁴ A Bizottság vonatkozó közleményében összevonni javasolja a gazdaságpolitikáért és az euróért felelős bizottsági alelnök posztját az euróövezet elnöki posztjával, több hatáskört is delegálva hozzá. Elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52017DC0823&from=EN> (A letöltés ideje: 2019. 08. 14.)

6. A gazdaságpolitika tág értelemben vett egyéb dimenziói

Két olyan kezdeményezésről érdemes itt röviden megemlékezni, amelyek nem kötődnek szorosan a gazdaságpolitikai koordinációhoz, ráadásul igen korlátozott uniós kompetenciákat érintenek, viszont egyre inkább szerepet játszanak a GMU folyamataiban, illetve az utóbbi időszakban részévé váltak az európai közbeszédnek. Nem meglepő, hogy mindkét téma erősen megosztja a tagállamokat.

Az egyik ilyen a szociális jogok európai pillére, amelyet a 2017. novemberi göteborgi szociális csúcson¹⁰⁵ hirdettek meg, és elsősorban az euróvezeti tagállamokat célozza meg, de nyitott a többiek számára is. Ennek keretében merültek fel olyan ötletek, mint az európai szintű minimálbér vagy a szociálpolitika egyéb dimenzióinak harmonizálása (például társadalombiztosítási rendszerek, munkaidő, szociális védelem minimumszintje). Ez a gyakorlatban annyit jelent, hogy szociális indikátorok vizsgálatával akarják kiegészíteni az európai szemeszttert, ami aztán az országspecifikus ajánlásokban is tükröződik majd. Fontos hangsúlyozni, hogy ezek teljes mértékben tagállami kompetenciába tartozó kérdések, nincs jogalapja az uniós szabályozásnak. Ugyanakkor kétségtelen tény, hogy a GMU fiskális rendszereinek zavartalan működése nehezen képzelhető el, ha túlságosan nagy szociálpolitikai különbségek állnak fenn egyes tagállamok között.

A másik ilyen az adóharmonizáció kérdése, ahol különös hangsúlyt kap a társasági adózásra vonatkozó szabályok közelítésének kérdése. Az ezzel kapcsolatos munka több, mint egy évtizede folyik mindenfajta előrelépés nélkül.¹⁰⁶ Pedig itt nem az adókulcsok harmonizációjáról van szó. Egyrészt már az is nagymértékben egyszerűsítene a több tagállamban is működő vállalkozások adózását, ha 28 tagállamban nem 28 féleképpen kellene kiszámítani társasági adóalapjukat, hanem egyfajta közös sztenderdet alkalmazhatnának. Másrésztől az így létrejövő közös konszolidált adóalap elejét vehetné a csoporton belüli adótervezésnek, ami segítene visszaszorítani a tagállamok közötti káros adóversenyt. A harmonizáció csak ezt követően térhetne rá az adókulcsok kérdésére. Ez természetesen a tagállamok fiskális szuverenitását érzékenyen érintő kérdés, de feloldhatná a tagállamok között újra és újra fellobbanó adódömpingvitákat. A társasági adószabályozás tagállamok közötti eltérő megközelítése mellett ez a problémakör kibővült az utóbbi években a nagy technológiai óriások (Facebook, Google, Amazon stb.) elleni közös fellépés lehetőségeinek mérlegelésével, mivel ezek alig fizetnek adót a legtöbb uniós országban, mialatt óriási bevételekre tesznek szert. Ez arra is rámutat, hogy a társasági adóztatás ilyen jellegű nehézségeit hatékonyan csak globális, de legalább a legfejlettebb gazdaságokra kiterjedő keretek között lehet kezelni.

Mind a szociális pillér, mind a társasági adó harmonizációja komoly lendületet kaphat, miután a 2018. februárban megkötött német nagykoalíciós szerződésben kiemelt célként szerepel, és a hivatalos francia politika is erőteljesen támogatja. A társasági adó kapcsán még az is felmerült, hogy Németország és Franciaország bilaterális alapon harmonizálja saját rendszerét. Az sem elhanyagolható szempont, hogy az adóharmonizáció legnagyobb ellenzője, az Egyesült Királyság távozik az EU-ból.

¹⁰⁵ Elérhető: https://ec.europa.eu/commission/publications/social-summit-fair-jobs-and-growth-factsheets_en (A letöltés ideje: 2019. 08. 14.)

¹⁰⁶ Az adózási kérdések különleges jogalkotási eljárásba tartoznak, így a jogszabályalkotáshoz a tagállamok egyhangú döntésére van szükség, ezért gyakran igen nehéz az előrehaladás.

7. Lehetséges döntési szempontok az eurózónához történő magyar csatlakozás kapcsán

Az eddigiekben áttekintettem, hogyan fejlődött a GMU rendszere valódi kétsebességes integrációvá, illetve hogy ez a folyamat korántsem fejeződött be. A jövőben várhatóan még nagyobb távolság lesz az euróövezeten belüli és az azon kívül maradó tagállamok között. A mag-Európa és a hozzá csak lazán kapcsolódó periféria koncepciója valósággá válhat.

Az alábbiakban nem a teljesség igényével említem meg azon szempontokat, amelyeket az euróövezet szimbolizálta mag-Európához történő csatlakozással összefüggésben érdemes mérlegelni és részletesen megvizsgálni.

1. A belépés kapcsán rendre felmerül, hogy csak akkor szabad bevezetni a közös pénzt, ha az ország megfelelő reálkonvergencia-szinten van, azaz fejlettségi szintje nem marad el túlságosan az euróövezet átlagától. Ennek evidens mérőszáma az egy főre jutó GDP. Ebben van igazság, ugyanakkor nincs olyan egzakt mérték, amelyet általános hüvelykujjszabálynak tekinthetnénk, ami felett érdemes belépni, alatta viszont nem. Az MNB 2017. októberi tanulmányában¹⁰⁷ a szerzők 90%-os reálgazdasági konvergenciaszintet tartanak megfelelőnek. Magyarország a 2004-es EU-belépés óta nem igazán zárkózott fel, 2016-ban az EU-átlag 67%-án állt a GDP¹⁰⁸ vásárlóerő-paritáson, miközben 2005-ben ez 62% volt. Ilyen trend mellett a 90%-os szint évtizedekre van. Ugyanakkor a jelenlegi magyar szinthez hasonló fejlettség mellett vezette be sikeresen az eurót Szlovákia 2009-ben (71%), Észtország 2011-ben (71%), Lettország 2014-ben (64%) és Litvánia 2015-ben (75%) is. Az ilyen mértékű lemaradás ezen a téren tehát a gyakorlatban nem akadály.

A hivatkozott MNB-tanulmány több más tényező kapcsán is a számszerű küszöbérték-elérést javasolja, mielőtt az euró bevezetésére sor kerül. Indokoltnak tartja a reálberek terén az uniós átlag 90%-ának elérését,¹⁰⁹ emellett a termelékenységre, a munkanélküliségi és aktivitási rátára, valamint a pénzügyi és üzleti ciklusok konvergenciájára is elérendő célértékeket javasol. Továbbá a GDP-arányos államadósságszintnek el kellene érnie az 50%-ot (a maastrichti 60 helyett), mialatt a strukturális egyenleg¹¹⁰ sem lehet negatív. Ez utóbbiak jóval szigorúbbak a jelenleg érvényes uniós szabályoknál.

2. A mérlegelés során szempont kell legyen, hogy milyen mértékben integrálódott valamely gazdaság a valutaövezetbe. Ehhez a külkereskedelmi forgalom részarányát, a közvetlen tőkebefektetéseket (FDI), valamint a bankrendszer integráltságát érdemes szemügyre venni.

Az EU-n belüli kereskedelem¹¹¹ a magyar export 81%-át teszi ki (ezen belül a kivitel 28%-a Németországba, valamint 5-5%-a Romániába, Szlovákiába, Ausztriába

¹⁰⁷ NAGY-VIRÁG 2017.

¹⁰⁸ Elérhető: <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&pcode=tec00114&language=en> (A letöltés ideje: 2019. 08. 14.)

¹⁰⁹ Az Eurostat legfrissebben elérhető 2014-es adatai alapján számolva Magyarország az uniós átlag 61%-án állt.

¹¹⁰ Az egyszeri és a konjunkturális hatásoktól megtisztított strukturális hiánymutató az SNE megelőző ágában kiemelt szerepet játszik, a tagállamoknak úgynevezett középtávú célkitűzést kell elérniük, illetve folyamatosan közelíteniük, ennek teljesülését folyamatosan vizsgálják.

¹¹¹ Elérhető: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/National_accounts_and_GDP/hu (A letöltés ideje: 2019. 08. 14.)

és Olaszországba irányul). A Magyarországra irányuló import 78%-a EU-tagországból érkezik (26%-uk Németországból, 6%-uk Ausztriából, 5-5%-uk pedig Lengyelországból és Szlovákiából).

Az FDI tekintetében hasonló a helyzet. Az EU-országokból származó közvetlen befektetések a teljes állomány 86%-át tették ki 2015-ben, míg a kifelé irányuló magyar befektetések 72%-a az EU-ba irányult.

Mindkét mutató kapcsán elmondható, hogy a magyar gazdaság nagymértékben integrálódott az Európai Unióba, különösen a Németországtól való függés szembeötlő. Ez alapján nem lehetne akadály a közös valuta bevezetésének.

A bankrendszer integráltsága terén nehéz megbízható mutatót találni, a tulajdonosi szerkezet (hasonlóan az FDI-hoz) iránymutató lehet. Magyarországon az elmúlt években jelentős átrendeződés volt tapasztalható a bankok tulajdonosi szerkezetében (MKB, Budapest Bank, Erste Bank, takarékszövetkezetek), ennek eredményeként megnőtt a magyar állam és a belföldi tulajdonosok részaránya.¹¹² A meglévő (bár az utóbbi években egyértelműen lecsökkent) külföldi tulajdon ugyanakkor döntő hányadban az EU-ból származó anyabankok kezében van.

Másik dimenzió lehet az integráltság tekintetében a bankrendszer fejlettsége, azaz hogy a pénzügyi szektor milyen mértékben vesz részt a gazdasági folyamatokban. Ezt legjobban a hitel/GDP-mutatóval lehet mérni, amely jelenleg Magyarország esetében¹¹³ elmarad a legtöbb eurózóna-ország mutatójától. Meg kell jegyezni, hogy a hitelezés a 2008-ban indult válság nyomán egész Európában jelentősen visszaesett. A képet különösen a nem teljesítő hitelek¹¹⁴ árnyalják, amelyek magas részesedése jelenleg is súlyos probléma az euróövezet számos tagállamában.

3. Az euróövezeti tagság lehetséges előnyei között rendre megjelenik az alacsony kamatkörnyezet, a gazdasági szereplőket sújtó átváltási költségek megszűnése, illetve az árfolyamkockázat megszűnése. Ezeknek mind pozitív hatása lehet a gazdasági növekedésre. Az alacsony kamatszint Magyarországon 2018 elején adottság, az irányadó jegybanki alapkamat is történelmi mélységekben jár. Ha ez fennmaradna, akkor ebben nem történne minőségi javulás csatlakozás esetén. Az átváltási költségek megszűnése viszont olyan nyitott és exportorientált gazdaságban, mint a magyar, számszerűsíthető megtakarításokat biztosítana a gazdasági szereplőknek. A legnagyobb pozitív hozadéka ugyanakkor egyértelműen az árfolyamkockázat megszűnésének lehetne. A devizaalapú hitelek szomorú magyarországi története jól ismert, de a döntően európai piacokra szállító vállalkozások, illetve a magas importhányaddal dolgozó cégek is sokat profitálhatnának, ha a forintot euróra cserélnénk.

4. A belépés során érdemes mérlegelni azt a szubjektív szempontot is, hogy az Európai Központi Bank által folytatott monetáris politika valójában Németországra, illetve a centrumországokra optimalizált, és minél távolabb esik egy ország gazdasága szerkezetben,

¹¹² Több esetben nincs elérhető nyilvános információ a tényleges tulajdonosokról.

¹¹³ 2017-ben a hitelállomány a GDP 52,7%-a volt (saját számítás MNB- és KSH-adatok alapján).

¹¹⁴ A bankunió harmadik pillérét képező közös betétbiztosítási rendszer kiépülése azért is csúszik, mert az alacsony nem teljesítő hitelállománnyal rendelkező országok nem akarnak addig közös ernyő alá menni, amíg több tagállam pénzügyi szektora rendkívül kockázatos, hatalmas méretű nem teljesítő hitelállománnyal rendelkezik.

konjunkturális ciklusban, annál kevésbé lehet optimális számára a monetáris politikai környezet. Ez bizonyosan az önálló monetáris politika feladásának az ára. Ha az eurózóna perifériáján lévő ország aszinkronba kerül a belső mag (főként Németország) konjunkturális ciklusával, akkor a monetáris politikai döntések akár növekedést visszafogó hatással is lehetnek rá. Leginkább Írország válság előtti fejlődését szokták példaként erre felhozni. Ugyanakkor a magyar konjunkturális ciklus nagymértékben a német export függvénye, így ilyen helyzet kialakulására viszonylag kicsi az esély. A gazdaságok konjunkturális szinkronja egyébként az optimális valutaövezetéről szóló elméletnek is az egyik feltétele,¹¹⁵ azaz csak abban az esetben érdemes a valutaunióba belépni, ha csekély az aszimmetrikus sokkok bekövetkezésének esélye az üzleti ciklusok összehangoltsága okán.

5. Az euró bevezetésével a tagország szuverenitásának jelentős részét átengedi. Feladja az önálló monetáris politikát, az árfolyam-politikát, átadja a bankrendszer felügyeletét, emellett a fiskális politikában is számos további kötelezettsége keletkezik, és pluszfeltételek teljesítését vállalja. A saját fizetőeszköz kifejezte nemzeti öntudatot csak az euróérmék hátoldala képviseli, a bankjegyek és az érmék előoldala uniformizált. Az önálló monetáris politika és a saját pénz feladása nemcsak racionális, de emocionális döntés is. Ezt lehet szembeállítani a perifériára szorulással, a másodrendű tagság státuszával, amely hosszú távon vélhetően az euróövezeten kívül maradó tagállamok sorsa lesz.

6. A közös pénzzel az önálló árfolyam-politika értelemszerűen szintén megszűnik, ami a klasszikus közgazdaságtanban a külkereskedelmi pozíció javításának egyik eszköze. A szabályok szerint viszont már az euró bevezetése előtt legalább két évvel be kell lépni az ERM-2 árfolyamrendszerbe,¹¹⁶ amely maximum $\pm 15\%$ -os sávon belül az euróhoz köti a nemzeti valutát, tehát ez a lehetőség korlátozott lesz. Emellett az árfolyam-politika mérlegjavító alkalmazása kétélű fegyver, nem használható korlátlanul, több kárt okozhat, mint amennyi hasznot hajt az esetlegesen javuló külkereskedelmi mérleg. Magyar szempontból a forint árfolyamgyengülése amúgy is érzékeny kérdés a devizahitelek válságát követően, így nem tűnik reális opciónak ilyen lehetőség. Az elmúlt évek tapasztalatai is azt mutatják, hogy a forint-euró árfolyam viszonylag szűkebb sávban mozgott.¹¹⁷

8. Összegezés

A fentebb felvázolt szempontok részletes elemzése és mérlegelése biztosan szükséges ahhoz, hogy dönteni lehessen az euró bevezetésének időpontjáról. Ezen túl egyéb tényezők is szerepet játszhatnak, például az Unió általános konjunkturális helyzete. A csatlakozás azonban egyértelmű jogi kötelezettség, noha annak bizonytalan időre történő elodázása is lehetőség. Ugyanakkor a GMU eddigi fejlődése, illetve további mélyítésének várható perspektívája

¹¹⁵ Az elmélet másik két feltétele közül a tényezőpiacok (tőke és munkaerő) szabad áramlása már megvalósult, míg a megfelelő költségvetési transzfer az esetleges sokkok kezelésére az ESM/Európai Valuta Alappal kiépülés alatt áll.

¹¹⁶ Elérhető: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32006X0325\(01\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32006X0325(01)&from=EN) (A letöltés ideje: 2019. 08. 14.)

¹¹⁷ 2014 óta nem lépett ki az árfolyam a 300–316 forint közötti sávból.

egyértelműen távolítja egymástól az euróövezeten belüli és kívüli tagállamokat, valódi kétébességes integrációt alakítva ki. A periférián elhelyezkedő tagállamok egyre több együttműködési formából maradnak ki, érdekeiket egyre nehezebben tudják érvényesíteni, különösen, ha számuk tovább csökken. A GMU mélyítési folyamata során ma deklarált elv, hogy az euróövezeten kívülieket is be kell vonni a döntésekbe, és érdekeiket figyelembe kell venni. Kérdés, így marad-e ez, ha a jelenlegi kilencnél jóval kevesebben maradnak. Az euró belátható időn belüli bevezetésének alternatívája valószínűleg egyfajta másodosztályú tagság, amelyet a GMU mélyítésének előrehaladásával párhuzamosan egyre nagyobb kihívás lesz első osztályúra váltani.

Irodalomjegyzék

- BENCZES I. (2018): Az euróövezet válságrendezése a liberális kormányköziség elméletének értelmezésében. *Közgazdasági Szemle*, 65. évf. 9. sz. 923–948.
- CSABA L. (2018a): Tőkepiaci unió vagy szabadságharc? *Közgazdasági Szemle*, 65. évf. 5. sz. 484–498.
- CSABA L. (2018b): *Válság, gazdaság, világ. Adalék Közép-Európa három évtizedes gazdaságtörténetéhez (1988–2018)*. Budapest, Éghajlat.
- GYÖRFFY D. (2017): *Bizalom és pénzügyek. Válság és válságkezelés az Európai Unióban*. Budapest, Typotex.
- HALMAI P. (2017): Új geometria: „teljes” gazdasági és monetáris unió? A gazdasági kormányzás új dimenziói az Európai Unióban. *Magyar Tudomány*, 178. évf. 1. sz. 6–17.
- HALMAI P. (2018): Az európai növekedési modell kifulladás. *Közgazdasági Szemle*, 65. évf. 2. sz. 122–160. DOI: <https://doi.org/10.18414/KSZ.2018.2.122>
- KUTASI G. (2017): Külső egyensúlytalanság az euróövezetben. Megoldás-e a többszintű kormányzás? *Magyar Tudomány*, 178. évf. 1. sz. 18–23.
- NAGY M. – VIRÁG B. (2017): *Felzárkózás az eurozónában – csakis megfelelő felkészültséggel teljesíthető*. Elérhető: www.mnb.hu/letoltes/nagy-marton-virag-barnabas-felzarkozasi-az-eurozonaban-frissitett.pdf (A letöltés ideje: 2019. 08. 14.)
- PALÁNKAI T. – BENCZES I. – KENGyel Á. – KUTASI G. – NAGY S. Gy. (2011): *A globális és regionális integráció gazdaságtana*. Budapest, Akadémiai.

Várkonyi László

Lisszaboni Szerződés: EU-s és tagállami beruházási hatáskörök

A Lisszaboni Szerződés több, látszatra apróbb, de jelentős hatással bíró módosítást hozott az EU közös kereskedelempolitikájában. Ezek közül a legnagyobb hullámokat az a mindössze három szó vetette, amellyel kibővült a közös kereskedelempolitika tárgyi hatálya: *külföldi közvetlen beruházások*. Ez a kis betoldás hosszú belső vitákat váltott ki az Európai Bizottság és a tagállamok között, súlyos (teljesen máig sem egyértelműen megoldott) kérdéseket vetve fel.

Először megkísérlem áttekinteni azokat a körülményeket, amelyek miatt különváltak, majd jóval később fokozatosan összefonódtak a kereskedelemre és beruházásokra vonatkozó nemzetközi szabályozások, és ezekkel összefüggésben módosultak az uniós kompetenciák. A továbbiakban pedig igyekszem vázolni az EU hatásköri változásaival kapcsolatban felmerült főbb problémákat és az azokra kialakított szabályozási megoldásokat.

1. Külön utakon a kereskedelmi és beruházási szabályozások

A kereskedelem és beruházások egységes nemzetközi szabályozására vonatkozó igény már az ENSZ 1947–48-as kereskedelmi és foglalkoztatási konferenciáján megjelent, amely a Nemzetközi Kereskedelmi Szervezet (ITO) létrehozását tűzte ki célul. Az USA volt a fő proponense annak a javaslatnak, hogy az ITO létrehozásáról szóló szerződésben a nemzetközi kereskedelem alapvető szabályainak rögzítése mellett helyet kapjon a gazdasági újjáépítésben részt vevő külföldi beruházók tulajdonának megfelelő védeltsége az esetleges kisajátítások vagy diszkriminatív eljárások ellen. Az ITO-t létrehozó Havannai Karta *Gazdasági Fejlődés és Újjáépítés* címet viselő III. fejezete tartalmaz is a külföldi beruházásokról szóló rendelkezéseket, de a tárgyalások során, főként a fejlődő országok nyomására ezek tartalma erősen felvizeződött. Kötelemként mindössze annyit rögzít, hogy a létező és jövőbeni beruházásoknak „megfelelő” védelmet kell biztosítani, és „kellő tekintettel kell lenni a külföldi befektetések közötti diszkrimináció elkerülésének kívánatos voltára”. Az USA érintett üzleti köreit ez a valódi, számonkérhető kötelezettséget nem tartalmazó szöveg a megállapodás ellen hangolta, és nem kis szerepet játszott abban, hogy az Egyesült Államok végül 1950-ben elállt az ITO-t létrehozó megállapodás ratifikációjától, és ezzel halva született nyilvánította a szervezetet. Az ITO kudarcá után a beruházásokra vonatkozó nemzetközi szabályozás hosszú időre kikerült a nemzetközi kereskedelempolitika látóköréből.

A Havannai Karta IV. fejezetében rögzített kereskedelempolitikai elvekből és szabályokból (valamint az egyes országok által egymással lefolytatott vámcsökkentési tárgyalások eredményeiből) viszont megszületett az Általános Vám- és Kereskedelmi Egyezmény (GATT), amely a szerződő felek közötti árukereskedelemhez állított fel általános magatartási és együttműködési normákat. Ennek fényében könnyen érthető, hogy egy évtizeddel később, az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó szerződés is a közös kereskedelempolitika hatályát kizárólag az árukereskedelemre vonatkozóan állapította meg. Az árukereskedelemre szűkített közös kereskedelempolitikai hatáskör megfelelt annak az elvárásnak, hogy közösségi szinten alapvetően a vámunió megteremtéséhez és működéséhez szükséges szabályokat, valamint azok harmadik országokkal szembeni egységes alkalmazását és képviselését kell biztosítani mind a GATT, mind a kétoldalú kapcsolatok keretében. A külföldi beruházásokról az EKG-szerződés nem szólt, legfeljebb áttételesen a szolgáltatásokra, letelepedési jogra és a tőke mozgás szabadságára vonatkozó, az egységes belső piac megteremtésére fókuszáló részek érintették.¹¹⁸ Így a harmadik országokba irányuló vagy onnan érkező beruházások szabályozása és az erre vonatkozó nemzetközi megállapodások megkötése az EU-tagállamok hatáskörében maradt.

Multilaterális fegyelem hiányában az államok közötti tőke mozgási, befektetési kapcsolatok szabályozásának legfontosabb eszközévé a kétoldalú nemzetközi szerződések váltak. Ezek létrehozását alapvetően az motiválta, hogy a fejlett országok gazdasági szereplői megfelelő biztosítékokat igényeltek arra, hogy a fejlődő (különösen a gyarmati létből frissen függetlenné váló) országok gazdaság- és kereskedelempolitikai törekvései nem veszélyeztetik ott lévő vagy tervezett befektetéseiket. Amíg az Egyesült Államok átfogó kétoldalú megállapodások (Barátsági, Kereskedelmi és Hajózási Szerződések) keretében próbált erre szabályokat kialakítani, a nyugat-európai országok specifikus, kizárólag a beruházások ösztönzésére és védelmére szorítókozó egyezmények létrehozását kezdték meg.

A kétoldalú beruházási megállapodások (*Bilateral Investment Treaties*, a továbbiakban: BIT) hatálya egyaránt kiterjed a külföldi közvetlen befektetésekre (FDI) és az egyéb (portfólió-) befektetésekre. Döntő többségük a külföldi beruházások beengedése, piacra jutása tekintetében nem ír elő a fogadó ország számára (úgynevezett *pre-establishment*) kötelezettségeket, hanem az adott országban már jogszerűen megvalósított beruházások működését érintően állapít meg magatartási szabályokat (tisztességes és méltányos elbánás; diszkriminációmentesség biztosítása a legnagyobb kedvezményes és nemzeti elbánással; kisajátítás csak közérdekből, tisztességes eljárásban, méltányos és azonnali kárpótlás mellett; a tőkejavak és a profit szabad átutalhatósága). A BIT-k a szabályok fogadó ország általi megsértése esetén külön jogorvoslati lehetőséget is biztosítanak, részben államközi, részben pedig a befektető és a fogadó állam közötti vitarendezési előírásokkal (ISDS).¹¹⁹ Ez utóbbi alapján a beruházó külső független választottbírószám elé viheti a sérelmezett intézkedést, és az ebből származó kára megtérítését igényelheti.

Az első modern BIT-t 1959-ben, Németország és Pakisztán írta alá. Németország aktivitását mutatja, hogy az 1965-ig létrehozott első 40 BIT felét ez az ország kötötte, legnagyobb részét afrikai partnerekkel. Svájc ugyanezen időszakban 14 megállapodást hozott

¹¹⁸ Jóval később, a Maastrichti Szerződés rögzítette a tőke mozgás és a fizetések szabadságát, nem csupán a tagállamok között, hanem (bizonyos kivételek fenntartásával) a harmadik országokkal fenntartott kapcsolatokban is. Lásd: EUMSz 63–66. cikk.

¹¹⁹ Investor to State Dispute Settlement.

létre, Hollandia hármat, Belgium, Olaszország és Svédország pedig egyet-egyet.¹²⁰ A szerződő felek köre (fejlett és fejlődő oldalon is) egyre szélesedett, így a megállapodások száma évről évre közel egyenletesen növekedett, és 1989-re elérte a 400-at.

Megjegyzendő, hogy a fejlett piacgazdaságok egymás jogrendjeinek és jogszolgáltatási rendszereinek kiforrottságát és stabilitását elismerve maguk között jellemzően nem tartották szükségesnek BIT-k létrehozását.

A Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD) keretében 1961-ben kialakított tőkeműveletekre vonatkozó liberalizációs kódex¹²¹ alapvetően gazdaság- és pénzügypolitikai szempontok alapján állapított meg magatartási szabályokat a nemzetközi tőkeáramlásokra, így a közvetlen beruházásokra is. Az OECD-kódex a szervezet tagjainak tőkeáramlásra vonatkozó korlátozásait kívánta egyrészt követhetővé, átláthatóvá tenni, másrészt ösztönözni azok fokozatos lebontását a diszkriminációmentesség elvének figyelembevételével. Az azóta több alkalommal is kiegészített, modernizált kódex szerinti kötelezettségek teljesítését a tagok és a szervezet titkársága folyamatosan figyelemmel kíséri, de nem kapcsolódik hozzá sem vitarendezési, sem szankciós rezsim.

2. A közeledés évtizedei

Az 1980-as évektől kezdődően fokozatosan megváltozott a beruházási politika és a kereskedelempolitika közötti kapcsolatrendszer megítélése. A folyamatos kereskedelmi és gazdasági liberalizáció, valamint a multinacionális vállalatok nemzetközi megerősödése nyomán a külföldi közvetlen beruházásokat elsődlegesen már nem a tőkeképzési, adózási és fizetésimérleg-megfontolások szemszögéből ítélték meg a fogadó országok. Inkább ezek reálgazdaságra gyakorolt hatásait vizsgálták, nagyobb figyelmet fordítva az FDI technológiai fejlődést, innovációt, piaci versenyképességet és hatékonyságot erősítő szerepére.

A beruházásokra vonatkozó multilaterális szabályozás kérdése indirekt módon, 1986-ban a GATT Uruguay-forduló tárgyalásainak elindításával került vissza a kereskedelempolitika asztalára. A GATT égisze alatt korábban folytatott árukereskedelmi liberalizációs tárgyalások alapvetően a vámszintek fokozatos csökkentésére, illetve egyes vámon kívüli akadályok mérséklésére koncentráltak. Az Uruguay-forduló viszont ezen túllépve a multilaterális kereskedelmi szabályrendszer átfogó megerősítését és új területekre (szolgáltatások kereskedelmére, a beruházások és a szellemi tulajdonjogok kereskedelmi vonatkozásaira) való kiterjesztését tűzte ki célul a szabályalkotás mellett új intézményi keret kialakításával. Ennek eredménye lett 1994-ben a Kereskedelmi Világszervezet (WTO) létrejötte.

A WTO Szolgáltatások Kereskedelméről szóló Általános Egyezménye (GATS) a határon keresztül nyújtott szolgáltatások mellett a szolgáltatások nyújtásához szükséges gazdasági célú letelepedést (azaz e szektorban a külföldi közvetlen beruházásokat) is lefedi, és az erre vonatkozó korlátozások lebontását irányozza elő. Azt, hogy egy adott ország milyen szolgáltatási ágazatokban és milyen feltételekkel engedi a külföldi szolgáltatók letelepedését és működését, a nemzeti kötelezettségvállalási listák rögzítik. A listában felüntetett szolgáltatási ágazatokban külön fenntartás hiányában a piacra jutás lehetőségének

¹²⁰ Lásd ELKINS–GUZMAN–SIMMONS 2008.

¹²¹ Code of Liberalisation of Capital Movements.

korlátozás nélküli megteremtése és a külföldi szolgáltató tevékenységéhez a nemzeti elbánás biztosítása is kötelemmé vált. A GATS létrejötte azzal is együtt járt, hogy a szolgáltatási ágazatokban megvalósuló FDI-áramlás esetén a fogadó országoknak immár multilaterális szabályokhoz kellett alkalmazkodniuk, az árutermelő tevékenységekhez kapcsolódó FDI esetében viszont nem. Ugyancsak az Uruguay-forduló eredménye lett a Kereskedelmi hatású beruházási intézkedésekről szóló megállapodás (*Trade Related Investment Measures*, TRIMs) kidolgozása is. Ez a GATT nemzeti elbánásra és mennyiségi korlátozások tilalmára vonatkozó cikkeit értelmezve egyértelművé tette, hogy tilos a külföldiek közvetlen beruházásainak engedélyezése és működése során exportkötelezettséget megállapítani, hazai inputok felhasználását előírni vagy a termeléshez szükséges import lehetőségét a beruházás exportteljesítményéhez kötni.

Az Európai Bizottság számára az Uruguay-forduló tárgyalásai új lehetőséget és készletet adtak a kereskedelempolitika közösségi kompetenciájának kiterjesztéséhez. A GATT-tárgyalások időszakában került sor az Európai Unióról szóló Maastrichti Szerződés tárgyalására és aláírására. Az 1990 decemberében ennek előkészítésére elindított, a politikai unióról szóló kormányközi konferencián (IGC) az Európai Bizottság többek között a GATT-tárgyalások témaköreire is figyelemmel az alapszerződés hatályos koncepciója (közös kereskedelempolitika) helyett új megközelítést, közös külgazdasági kapcsolati politikát szorgalmazott. Ez immár a szolgáltatásokra, tőkére, szellemi tulajdonra, beruházásra, letelepedésre és versenyre vonatkozó gazdasági és kereskedelmi intézkedéseket és nemzetközi szerződések létrehozását is magában foglalta volna, kizárólagos közösségi hatáskörben. A javaslat a tagállamok részéről teljes elutasításra talált, és a Maastrichti Szerződés az EK kereskedelempolitikai hatáskörét szabályozó 113. cikkének tartalmán végül nem változtatott.

Az 1990-es években folytatódott a BIT-k virágkora, a kétoldalú megállapodások száma intenzíven nőtt. Ebben két tényező játszott kiemelt szerepet: egyrészt megváltozott a fejlődő országok jó részének a külföldi befektetésekkel kapcsolatos korábbi idegenkedő, illetve elutasító magatartása, másrészt a politikai és gazdasági rendszerváltást követően a közép- és kelet-európai országok is aktív részesei lettek a beruházásvédelmi egyezményeknek. A BIT-k száma az ezredfordulóra már meghaladta a 2000-et.¹²²

A nemzetközi kereskedelmi és beruházási szabályozások összekapcsolására irányuló törekvések a fentebb hivatkozott GATT Uruguay-fordulója mellett két más, ugyancsak fontos megállapodásban is megjelentek.

Az USA, Kanada és Mexikó által 1992-ben aláírt, 1994 óta hatályos észak-amerikai szabadkereskedelmi megállapodás (NAFTA) az áru- és szolgáltatáskereskedelmi liberalizációs intézkedések mellett részletes beruházásvédelmi rendelkezéseket és ISDS-t is tartalmazott. Az 1994-ben létrehozott Energia Karta Egyezmény (ECT) pedig speciálisan az energiaszektorra vonatkozóan állapított meg a felek között kereskedelmi kötelezettségeket és beruházási fegyelmeket, beleértve a beruházási viták rendezésére szolgáló ISDS-t. Az ECT két okból is különleges: máig ez az egyetlen olyan beruházásvédelmi szabályokat és választottbíróági vitarendezést is tartalmazó nemzetközi szerződés, amelynek az Európai Unió is részes fele, illetve a beruházásvédelmi rendelkezések az egymással BIT-t egyébként nem kötött fejlett nyugat-európai országok között is alkalmazandók, és teszik lehetővé a választottbíróóság előtti perelhetőséget.

¹²² A BIT-k száma, bár lassuló ütemben, azóta is növekszik, az UNCTAD 2017-ben már 2950 BIT-t tartott nyilván.

A GATS féloldalas (csak a szolgáltatási ágazatra vonatkozó) szabályozása, valamint a NAFTA és az ECT adta az alapot ahhoz, hogy 1995-ben a fejlett országok az OECD keretében tárgyalást kezdenek átfogó Multilaterális Beruházási Megállapodás (MAI) létrehozására. Ezzel párhuzamosan a WTO-ban is folytatódott a kereskedelempolitikai szabályok további kiterjesztésére irányuló munka, és a szervezet 1996. évi szingapúri miniszteri értekezletén döntés is született arról, hogy néhány WTO-szabályok által nem, vagy csak kis részben fedett új témában, köztük a kereskedelem és beruházások kapcsolatáról kezdődjenek szakértői megbeszélések az esetleges későbbi liberalizációs tárgyalások előkészítése érdekében.¹²³

Az Európai Bizottság e folyamatokra is alapozva szisztematikusan folytatta kísérleteit a beruházási politika beemelésére a közös kereskedelempolitika ernyője alá. Hasonlóan a Maastrichti Szerződés előkészítése során követett gyakorlathoz, a Bizottság előbb 1996-ban az Amszterdami Szerződést előkészítő IGC keretében, majd a Nizzai Szerződést megelőző 2000. évi IGC-n tett erre irányuló javaslatot – sikertelenül. Mindkét szerződés előkészítése során a közös kereskedelempolitika fő vitakérdése a szolgáltatásokra és szellemi tulajdonjogok kereskedelmi vonzataira vonatkozó EU-hatáskör megállapítása és annak terjedelme volt. Az Európai Bíróság ugyanis a WTO-egyezmények megkötésére szóló kompetenciákkal foglalkozó 1/94 állásfoglalásában az Európai Bizottság érvelését elutasítva azt állapította meg, hogy ezek az elemek megosztott közösségi és tagállami hatáskörbe tartoznak. A Bizottság fő szándéka ennek a helyzetnek a megváltoztatása volt, így a beruházási hatáskör megszerzésére irányuló kísérleteket a tagállamok viszonylag egyszerűen hátrították. A Nizzai Szerződés előkészítésekor pedig már a Bizottság kezdeményezésére árnyékot vetett az OECD–MAI-tárgyalások nagy közfigyelem melletti látványos bukása, így a tagállamok nem kívántak a témáról újabb belső vitákat.

A bizottsági erőfeszítések végül 2004-ben hoztak gyümölcsöt. Az európai Alkotmány szerződés tervezetének vitájában Pascal Lamy kereskedelmi biztos a kereskedelem és beruházások szoros kapcsolatát és az ezzel foglalkozó nemzetközi tárgyalásokon az EU egységes és hatékony fellépésének igényét hangsúlyozva ismét a beruházási politika egészének kizárólagos közösségi hatáskörbe vonására tett javaslatot.¹²⁴ Ezt ugyan a tagállamok ismét elutasították, de az elnökség által összeállított tervezet közös kereskedelempolitikával foglalkozó cikkébe végül bekerültek a „külföldi közvetlen befektetések”. Ez a későbbiekben sem módosult, és a szerződés elbukása ellenére innen már egyenes út vezetett a Lisszaboni Szerződéshez. Az EU-tagállamok ugyanis nem kívántak ez utóbbi tárgyalása során az alkotmány szerződésről folytatott vitákban már lezárt és különleges politikai érzékenységet ki nem váltó passzusokat újrainyitni.

¹²³ E törekvések nem voltak sikeresek. A felek közti nézeteltérések mértéke és az egyes OECD-országokban megjelenő társadalmi ellenérzések miatt a MAI-tárgyalások 1998-ban teljes kudarcba fulladtak. A WTO-ban pedig ugyan a 2001-ben indult Doha-forduló tárgyalási térképén még megjelent a beruházásokkal kapcsolatos szabályok kialakításának igénye, de ez a fejlődő országok nyomására három évvel később lekerült onnan.

¹²⁴ Intervention de M. Pascal Lamy, membre de la Commission Européenne, lors de la réunion du Groupe de Travail VII, le 15 octobre 2002 (WG VII – WD 10).

3. Új korszak – a Lisszaboni Szerződés következményei

A nemzetközi beruházási egyezményekkel és szabályozásokkal foglalkozó jogászok már jóval a Lisszaboni Szerződés életbelépése előtt számos szakmai elemzésben értékelték (nem feltétlenül azonos módon) a közösségi kompetencia kibővülésének mértékét és várható hatásait az EU és a tagállamok beruházási politikáira.

Az EU-tagállamok kereskedelempolitikai ügyekkel foglalkozó képviselőinek jelentős része azonban ezeket a jelzéseket nem kísérte figyelemmel. A Lisszaboni Szerződés FDI-ra vonatkozó változását alapvetően abból a szemszögből nézték, hogy a már közösségi hatáskörbe tartozó szolgáltatás-kereskedelmi megállapodások (például a GATS) lefedik az ezen ágazatokba irányuló közvetlen befektetéseket a letelepedésre vonatkozó rendelkezésekkel, és természetes, ha ugyanezen tartalmi és eljárási szabályok vonatkoznak az árutermelő ágazatokban alkalmazott befektetésekre is. Emellett az EU több partnerrel hozott már létre olyan kétoldalú szabadkereskedelmi vagy ilyen rendelkezéseket is tartalmazó társulási megállapodásokat, amelyek az FDI-ra is kiterjedtek. E megállapodások jó lehetőséget teremtettek ahhoz, hogy egységesíteni lehessen az üzleti célú letelepedésre vonatkozó szabályokat a szolgáltatási és az ezen kívüli szektorokban megvalósított beruházásoknál. A Bizottság 2006-ban ehhez általános szövegjavaslatot is elkészített.¹²⁵ Ebből is kitűnt, hogy a FDI-ra vonatkozó szabályok a GATS definícióit és fegyelmét (piacra jutás, nemzeti elbánás, legnagyobb kedvezmény elve) kívánták a termelő beruházásokra is replikálni, és nem érintették a BIT-k beruházásvédelmi elemeit. Az anyag maga is rögzítette, hogy az esetleges beruházási vitáknál csak a megállapodás államok közötti vitarendezésre vonatkozó általános szabályai alapján lehet fellépni. Nincs tehát szó a külföldi befektetők és a fogadó államok közötti vitarendezés lehetőségének megteremtéséről.

E megközelítés mellett a tagállamok nem, vagy csak kevésbé foglalkoztak azzal, hogy a kizárólagos közösségi hatáskör miatt az FDI-ra vonatkozó szabályokat tartalmazó nemzetközi szerződést a továbbiakban már nem köthetnek. Mivel a BIT-k egyaránt érintik a működőtőke- és a portfólióbefektetéseket, a tilalom e megállapodások egészére kiterjed. A BIT-k érintettsége azért is homályban maradhatott, mert a BIT-egyezményekért és tárgyalásokért a legtöbb EU-tagállamban nem a nemzetközi kereskedelemért felelős tárcák, hanem hagyományosan a gazdasági vagy pénzügy-minisztériumok viselték a felelősséget, ahol viszont érthetően kevesebb figyelmet kapott a Lisszaboni Szerződés kereskedelempolitikát érintő változása.

A fentiek fényében nem meglepő, hogy 2010 elején, az EU Kereskedelempolitikai Bizottságának ülésén a tagállami képviselők nagyobb része látható meglepetéssel és zavartan fogadta David O'Sullivan kereskedelmi főigazgató bejelentését, hogy uniós jogalkotás szükséges a tagállami BIT-k fenntartásához és újak létrehozásához.

Történeti érdekesség, hogy a Lisszaboni Szerződés e rendelkezésének betartása már az életbelépés napján sérült. A korábban említett első modern kétoldalú BIT-t Németország és Pakisztán éppen 1959. december 1-jén írta alá. Az egyezmény 50 éves fennállása alkalmából Németország konferenciát szervezett,¹²⁶ ahol a két fél egyúttal, szimbolikusan pontosan 2009. december 1-jén, a korábbi helyébe lépő új beruházásvédelmi egyezményt

¹²⁵ MD:381/06 Minimum platform on investment for EU FTAs (DG Trade 2006. július 28.).

¹²⁶ 50 Years of Bilateral Investment Treaties, Frankfurt am Main, Germany.

írt alá. Így az a furcsa helyzet állt elő, hogy Németország formális jogi alapon, a jelzett napon már nem rendelkezett jogosultsággal beruházásvédelmi megállapodás megkötésére.

A tagállami felelősséget követő zavarodottság első hullámának elültével egyértelművé vált, hogy több alapkérdésre is megoldást kell találni. A következőkben ezeket a kérdéseket és a rájuk adott válaszokat próbálom sorra venni.

A) Mi legyen a sorsa az EU-tagállamok által 50 év alatt kötött több mint 1000 kétoldali beruházásvédelmi megállapodásnak? Mi történjen a Lisszaboni Szerződés életbelépése előtt megkezdett, de még alá nem írt, illetve nem ratifikált BIT-ekkel? Köthetnek-e a tagállamok a jövőben BIT-t?

E kérdések viszonylag gyors rendezését az is indokolta, hogy a létező tagállami BIT-k esetleges kimúlása körüli jogbizonytalanság az EU-tagállamok gazdasági kapcsolatait lehetőleg ne érintse, ne bátortalanítsa el a tagállamok befektetőit a külpiacon. Továbbá ne adjon a külső partnereknek olyan jelzést, hogy az európai befektetőkkel szemben a jövőben akár olyan fellépés is megengedhető lehet, amelytől a BIT-kben rögzített választottbírói vitarendezés lehetőségétől és kimenetelétől tartva eddig tartózkodtak. Nem volt vitatott, hogy az új helyzetben a végső cél a tagállami BIT-k felváltása az EU által kötött beruházási megállapodásokkal. Így érhető el, hogy az uniós befektetők az adott partner piacán azonos feltételekkel és azonos védelmi lehetőségek mellett tevékenykedhessenek. Ez azonban még több évtizedes távlatban is ambiciózus törekvés. Az Európai Bizottság nem rendelkezett (és ma sem rendelkezik) olyan humán kapacitással, hogy belátható időn belül minden potenciális partnerrel tárgyalásokat kezdjen. A harmadik kérdés praktikus megfontolásokon alapul. Előfordul, hogy csak egy vagy néhány EU-tagállam bír olyan speciális érdekekkel, amelyek alapján egy BIT létrehozása számára az adott partnerrel kívánatos. Az EU egésze szempontjából viszont ez nem feltétlenül lenne indokolt, vagy nem sürgős feladat.

Az e kérdésekre válaszokat kínáló jogszabály tervezetét az Európai Bizottság 2010 nyarán nyújtotta be¹²⁷ a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek. A Lisszaboni Szerződés életbelépésekor már létező megállapodások esetében a Bizottság is elfogadta, hogy a nemzetközi bizonytalanság eloszlása miatt a status quo megőrzése, azaz a tagállami megállapodások fenntarthatósága kívánatos. Ugyancsak egyetértés volt abban, hogy lehetőséget kell teremteni a tagállami megállapodások későbbi módosítására vagy bizonyos esetekben akár újak megkötésére is. A Bizottság tervezete azonban élve a frissen szerzett hatáskörrel, az „Ide nekem az oroszlánt is!” megközelítést követve ehhez kemény feltételeket kívánt támasztani. A tervezet a már létező megállapodások hatályban tartását is csak felhatalmazással engedte volna, amelyet később számos ok alapján felülvizsgálhatna vagy akár vissza is vonhatna. A Bizottság sajátos megközelítését különösen jól jellemezte az egyik visszavonási ok, amely szerint egy tagállami BIT hatálybantartási felhatalmazása akkor is megvonható lenne, ha a Bizottság ugyanezen partnerrel az EU nevében való tárgyalásra kér felhatalmazást a Tanácstól, és az ezt egy év alatt nem adja meg. (Az arrogancián túl kevés szakmai oka lehetett annak, hogy a Bizottság így „bosszulhassa meg” egyes tagállamokon a Tanács döntésének késlekedését vagy elmaradását.) A tagállamok hosszas viták

¹²⁷ Javaslat a tagállamok és harmadik országok közötti kétoldali beruházási megállapodások tekintetében átmeneti rendelkezések megállapítására COM(2010)344 final.

után jelentősen módosítottak a rendelettervezet szövegén, többek között törölve a fentebb jelzett bizottsági javaslatot is, amelyre egyébként a tanácsi megbeszéléseken a tagállamok (csak félig tréfásan) „vendettaklauzula” megnevezéssel hivatkoztak.

A jelzett problémák fényében nem meglepő, hogy az ügy sürgőssége ellenére a rendelet csak 2012 decemberében léphetett hatályba.¹²⁸ A lassú (azóta persze megszokottá vált) jogalkotáshoz a tagállamok és a Bizottság közötti konfliktuson túl hozzájárult a Lisszaboni Szerződés másik újítása is, amely a kereskedelempolitika területén is társjogalkotóvá tette az Európai Parlamentet. A rendelet végül a tagállamok pozícióját tükrözően a már létező tagállami BIT-k egyszerű bejelentés utáni automatikus hatályban tartását állapítja meg. Fontos elem, hogy ezeket a Bizottság csak abból a szempontból vizsgálhatja, hogy a megállapodás egy vagy több rendelkezése nem állít-e komoly akadályt az elé, hogy az Unió harmadik országokkal kétoldalú beruházási megállapodásokról tárgyalásokat folytasson, illetve ilyen megállapodásokat kössön (6. cikk). A módosítani vagy újonnan tárgyalni kívánt tagállami BIT-k esetében kettős felhatalmazás szükséges. Először a tárgyalások megkezdéséhez (az igényt legalább öt hónappal a tárgyalások megindítása előtt kell beadni), majd a kialakított megállapodás aláírásához és megkötéséhez. A tárgyalások megkezdésére szóló felhatalmazás részeként „a Bizottság előírhatja a tagállamnak, hogy a tárgyalásokba és a jövőbeli kétoldalú beruházási megállapodásokba építsen bele bizonyos rendelkezéseket, amelyek az Unió beruházási politikájával és az uniós joggal való összeegyeztethetőség biztosításához szükségesek, vagy ugyanezen célból töröljön bizonyos rendelkezéseket” (9. cikk 2). Az aláírási felhatalmazásnál a Bizottság értékeli, hogy a megállapodás összhangban van-e a meghatározott követelményekkel. A Lisszaboni Szerződés és a rendelet hatálybalépése közötti időszakban folytatott, de még le nem zárt tagállami BIT-tárgyalások esetében csak az aláíráshoz és megkötéshez kell felhatalmazás.

A rendelet címe és tartalma szerint is átmeneti szabályokat állapít meg arra az időszakra, amíg az EU egésze által létrehozott egyezmények fel nem váltják a tagállami BIT-eket. Az Európai Bizottság a Lisszaboni Szerződéssel szerzett beruházási hatáskörét azonnal gyakorolni is kívánta, így a folyamatban lévő és tervezett összes szabadkereskedelmi tárgyalásnál (a Mercosur kivételével) kérte a tárgyalási mandátum kibővítését beruházásvédelmi rendelkezések kitárgyalására. Ezek: Kanada, Japán, USA, India, Szingapúr, Vietnám, Indonézia, Malajzia, Thaiföld, Mexikó, Chile, Egyiptom, Jordánia, Marokkó, Tunézia. A Bizottság Kína és Mianmar esetében specifikus, kizárólag a beruházásokra vonatkozó megállapodások tárgyalására kért és kapott mandátumot. A jelzettek közül azonban számos partnerrel vagy megrekedtek a szabadkereskedelmi tárgyalások (például USA, India), vagy a beruházási vitarendezésre vonatkozó eltérő koncepciók miatt a beruházásvédelem esetleg nem is lesz része a megállapodásnak. Így középtávon reálisan legfeljebb 6–8 partner esetében várható, hogy az EU-tagállamok kétoldalú beruházásvédelmi megállapodásait uniós szintű egyezménnyel váltsák fel.

Ebben a helyzetben az EU-tagállamok sem tétlenkedtek, hanem saját külgazdasági vagy külpolitikai prioritásaik mentén újabb BIT-k tárgyalására kértek az Európai Bizottságtól felhatalmazást. A rendelet elfogadása óta eltelt időszakban (2017 októberéig) 146 ilyen felhatalmazást adott ki a Bizottság. A legtöbbet Szlovákia (27), Málta (25), Litvánia (18), Olaszország (17) és Ausztria (12) kérésére, de Magyarország is 9 partnerrel

¹²⁸ Az Európai Parlament és a Tanács 1219/2012/EU rendelete.

kíván új megállapodást létrehozni. Ezek az adatok is mutatják, hogy a beruházási hatáskörök módosulása ellenére az EU-tagállamok beruházásvédelmi megállapodásokkal foglalkozó kormánytisztviselői még sokáig nem maradnak munka nélkül, sőt a gyakorlatban szinte ez a kivételes, átmenetinek szánt módszer vált főszabállyá.

Az EU-tagállamok által most jelentős számban létrehozni kívánt kétoldalú megállapodások ezzel együtt nem gyengítik, hanem inkább erősítik az EU közös beruházási politikáját. A tagállamok ugyanis (az aláírási felhatalmazás megszerzése érdekében) kénytelenek ügyelni arra, hogy megállapodásaik tartalma összhangban legyen az EU-megállapodásokkal, így a BIT-k tartalmi konvergenciája fokozatosan növekszik.

B) Mi legyen a közösségi szintű megállapodásokban a beruházások védelmére és a viták rendezésére szolgáló részek tartalma?

A jövőbeni megállapodások tartalmát illetően az irányt a Bizottság 2010. június 7-én kiadott, *Átfogó európai nemzetközi befektetési politika felé* címet viselő közleménye¹²⁹ jelölte ki. A közlemény kiemelte a befektetések fontosságát a nemzetközi gazdasági kapcsolatokban, és hangsúlyozta az egységes EU-fellépés előnyeit. Megállapította, hogy a tagállami BIT-k a beruházások beengedését (piacra jutását) nem szabályozták, csupán a már megvalósított beruházások védelmére állítottak fel szabályokat. Az EU-szintű megállapodásokban mód nyílik a piacrajutási (*pre-establishment*) és beruházásvédelmi (*post-establishment*) kérdések együttes kezelésére. A tagállamok megállapodásainak tartalma nem egységes, ráadásul nem minden tagállam kötött ugyanazon harmadik féllel megállapodást, tehát a védeltségi szintek jelentősen különböznek.¹³⁰ Az EU-megállapodások révén ez a különbség megszüntethető.

A beruházásvédelmi részek tartalmát illetően a közlemény néhány alapvető norma (diszkriminációmentesség, tisztességes és méltányos bánásmód, teljes védelem és biztonság) említése mellett csak általánosságban fogalmazott, a legjobb tagállami gyakorlatokat követő szabályok alkalmazását előrevetítve. Szükségesnek ítélte a beruházó és a fogadó államok közötti választottbírói vitarendezés szerepeltetését az uniós megállapodásokban, de – a tagállamok gyakorlatának megfelelően – csak a már megvalósított beruházások működésére vonatkozóan. Egyben azt is leszögezte, hogy nem javasolja egységes EU-s beruházási modellszöveg kidolgozását. A Bizottság szerint így az Unió rugalmasabban tud alkalmazkodni az egyes tárgyalások specifikumaihoz, valamint figyelembe tudja venni az adott partnerrel valamely EU-tagállam által korábban létrehozott kétoldalú BIT rendelkezéseit, megfelelően azon tagállami elvárásnak, hogy az érintett európai beruházók védelmének szintje az új EU-megállapodás nyomán ne csökkenhessen. A partnerek meghatározásánál a Bizottság egyedi mérlegelést javasolt annak értékelése alapján, hogy az adott országgal fenntartott kereskedelmi és beruházási kapcsolatok intenzitása, a jogrendszer megbízhatósága, a tagállamok által létrehozott korábbi BIT-k tartalma és tapasztalatai alapján milyen hozzáadott értékkel bír akár EU-szintű beruházási megállapodás, akár szabadkereskedelmi megállapodás részeként, akár önállóan.

Érdemes röviden áttekinteni, hogy az EU-t, illetve az EU-tagállamokat érintő beruházásokkal foglalkozó nemzetközi szerződések szabályozási köre mire is terjed ki. Az 1. táb-

¹²⁹ COM(2010)343 final.

¹³⁰ Írország például egyetlen BIT-t sem kötött.

lázat némileg önkényesen választva, de talán plasztikusan a GATS, a tagállami BIT-k,¹³¹ az EU és Dél-Korea közötti, 2010-ben aláírt szabadkereskedelmi megállapodás (EUKOR), valamint az EU és Kanada közötti, 2016-ban aláírt¹³² szabadkereskedelmi megállapodás (CETA) beruházási rendelkezéseinek néhány fontosabb elemét veti össze.

1. táblázat

Az EU-t és az EU-tagállamokat érintő nemzetközi szerződések szabályzási köre

	GATS	BIT	EUKOR	CETA
FDI a szolgáltatási szektorokban	X	X	X	X
FDI az árutermelési szektorokban	–	X	X	X
Portfólióberuházások	–	X	–	X
Piacrajutási kötelezettség (beruházások beengedése)	X	–	X	X
Diszkriminációmentesség (MFN, NT)	X	X	X	X
Tisztességes és méltányos elbánás (FET)	–	X	–	X
Kártalanítás kisajátítás esetén	–	X	–	X
Államok közötti vitarendezés	X	X	X	X
Beruházó és állam közötti vitarendezés (ISDS)	–	X	–	X

Forrás: saját szerkesztés

C) A jövőbeni EU-s beruházási megállapodások alapján külföldi befektető által indított vitarendezési eljárásban ki látja el a védelmet, és elmarasztaló döntés esetén ki fizeti a kártérítést?

A Bizottság 2012 júniusában nyújtotta be a választottbírószági vitarendezéssel kapcsolatos pénzügyi felelősség meghatározását célzó rendelettervezetet,¹³³ amely a fenti kérdésekre kívánt választ adni.

A pénzügyi felelősség tekintetében a Bizottság és a tagállamok által is osztott általános megközelítés egyértelmű volt: annak kell a felelősséget viselnie, akinek az intézkedése a megállapodás rendelkezéseit megsérti. Abban az esetben viszont, ha egy a perben sérelmezett tagállami intézkedés uniós jog végrehajtását (például EU-irányelv nemzeti jogba való átültetését) jelenti, a pénzügyi felelősség az EU-t terheli. Az adott ügy tartalmától függően az is előfordulhat, hogy a pénzügyi felelősséget valamilyen arányban megosztva az EU-nak és a tagállamnak is viselnie kell.

A javaslat a perképviselőt is ahhoz kötötte, hogy a külföldi beruházó az Unió intézményei, szervei vagy hivatalai által alkalmazott elbánással, vagy a részben vagy egészben meghatározott tagállam által alkalmazott elbánással kapcsolatban kezdeményezett vitarendezést. Így főszabályként előbbi esetben az Unió, az utóbbiban az érintett tagállam járhat

¹³¹ Mivel az EU tagállamai összesen több mint 1200 BIT-t kötöttek, a táblázatban a legtöbbjükre egyformán jellemző elemek szerepelnek. Ugyanakkor van néhány olyan BIT is, amely például piacrajutási kötelmet is tartalmaz, vagy mellőzi a beruházó és fogadó állam közötti vitarendezés lehetőségét.

¹³² A CETA beruházásvédelmi rendelkezései jelenleg még nem hatályosak.

¹³³ Javaslat az Európai Unió által megkötött nemzetközi megállapodások által létrehozott, a beruházók és az államok közötti vitarendezést végző választottbíróságokkal kapcsolatos pénzügyi felelősség meghatározására vonatkozó keret létrehozására COM(2012)335 final.

el alperesként. Az Európai Bizottság ugyanakkor fenn kívánta tartani annak a lehetőségét, hogy a tagállamtól adott esetben át/elvegye az alperesi szerepet. Erre nyilvánvalóan sor kerülhet akkor, ha a tagállam nem kíván alperesként eljárni, de akkor is, ha a vitából eredő esetleges pénzügyi felelősség egészében vagy legalább részben az Uniót terhelne, vagy a vita az Unió intézményei, szervei vagy hivatalai által alkalmazott elbánással is kapcsolatos.

Komoly vitákat keltett viszont az a bizottsági elképzelés, hogy akkor is átvehesse a tagállamtól az alperesi funkciót, ha ugyanazon megállapodás alapján más tagállammal szemben is hasonló kereset benyújtása várható, és a Bizottság magát tekinti legalkalmasabbnak a konzisztens védekezés ellátására. Szintén zavart keltett a tagállamok körében, hogy a Bizottság akkor is fenntartotta volna a jogot a védelem átvételére, ha az ügy olyan „rendezetlen jogkérdéseket” (*unsettled issues of law*) érint, amelyek az Unióval vagy más tagállamokkal szemben más vitákban is felmerülhetnek. A fenti kivételek meglehetősen homályos megfogalmazása miatt a tagállamok jó része úgy vélte, hogy az Európai Bizottság a lehetséges vitás ügyek túlzottan széles spektrumán kívánja fenntartani jogát, hogy az alperesi szerepet átvegye az érintett tagállamtól. A tagállamok aggályosnak látták, hogy ezzel aránytalanul sérül az „az védekezik, akinek a számlát végül állnia kell” alapelv. Amennyiben az Európai Bizottság az alperes olyan ügyekben, ahol a tagállamé a pénzügyi felelősség, akkor előbbi számára az Unió egészének érdekei jelentik az elsődleges védendő célt akár annak árán is, hogy az adott tagállam speciális szempontjai vagy jogi érvei háttérbe szorulhatnak a vitarendezési folyamatban. Egy külföldi beruházóval szemben esetlegesen elvesztett választottbíróági per az érintett tagállamban – különösen, ha a kártérítés összege magas – könnyen kelthet politikai és társadalmi indulatokat. Ennek viszont még nagyobb az esélye akkor, ha az ítéletért az érintett tagállam jogsértő magatartása vagy kormányzatának gyenge érvei és védekezési stratégiája mellett vagy helyett az arctalan „brüsszeli bürokraták” magatartása is felelőssé tehető. Érdekes módon az Európai Bizottságot teljesen lekötötte a kizárólagos hatáskör minél teljesebb gyakorlásának vágya és a saját képességeibe vetett önbizalom, ezért nem foglalkozott azzal, hogy könnyen ő válhat egy ilyen per elvesztésének bűnbakjává. A tagállamok oldaláról az Európai Bizottságra mutogatás olcsó mentségének megőrzése állt szemben a szuverén védekezés iránti politikai (és némi szakmai gőgöt sem nélkülöző) igényvel, ahol az utóbbi megközelítés lett a domináns.

Az elfogadott rendelet¹³⁴ végül a tagállamok alperesi pozíciójának az EU részére való átadását a fentebb jelzett egyértelmű esetek mellett csak egyetlen jól körülhatárolt helyzetben kívánja meg. Ez pedig az, ha „hasonló elbánás miatt kapcsolódó kereset alapján a WTO keretében eljárás folyik az Unió ellen, feltéve, hogy létrehozta egy bizottságot, a kereset ugyanarra a konkrét jogi problémára vonatkozik, és a WTO keretében folytatott eljárásban való következetes érvelés érdekében ez szükséges”. Azt is rögzítették a rendeletben, hogy amennyiben átveszi a tagállamtól az alperesi pozíciót, akkor „a Bizottság gondoskodik arról, hogy az Unió védelme az érintett tagállam pénzügyi érdekeinek védelmére is kiterjedjen”.

A tagállamok a Bizottság szándékával szemben azt az igényüket is érvényesítették, hogy az alperesi pozíció átruházására szolgáló határozatot a Bizottság csak „a tagállamok rendelkezésére bocsátott teljes körű és kiegyensúlyozott, tényeken alapuló elemzés, valamint jogi indokolás alapján” hozhatja meg.

¹³⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 912/2014/EU rendelete.

A leírtakhoz hasonló törésvonalak jelentkeztek a rendelet azon részénél is, amely a per felek közötti egyezség útján történő lezárásának módját rögzíti. Az Európai Bizottság jogot formált volna arra, hogy úgynevezett „nyomós érdek” (*overriding interest*) esetén a tagállam pénzügyi felelősségébe tartozó ügyben is döntést hozhasson a tagállam véleményével elmentélesen is az egyezség megkötéséről vagy az egyezség megkötésének elutasításáról. Ezt a rendelet végső szövege a tagállamok nyomására már nem tartalmazza.

Az Európai Unió által megkötött nemzetközi megállapodások által létrehozott, a beruházók és az államok közötti vitarendezést végző választottbíróságokkal kapcsolatos pénzügyi felelősség meghatározására vonatkozó keret létrehozásáról szóló rendeletet a Tanács és az Európai Parlament végül 2014. július 23-án fogadta el.

Ezzel formálisan nyugvópontra jutott a vita arról, hogy az EU által létrehozott kereskedelmi és/vagy beruházási egyezmények alapján külföldi beruházó által az EU vagy valamely tagországa ellen indított választottbíróság előtti vitarendezési eljárásban kinek mi a feladata és hatásköre.

A pénzügyi felelősség rendezése teoretikus gyakorlatnak tűnhet, hiszen a Lisszaboni Szerződés életbelépése óta az EU által tárgyalta, beruházásvédelmi rendelkezéseket tartalmazó egyezmények még egyetlen partnerrel sem léptek hatályba, és ez a közeljövőben sem várható. Ezzel együtt a fentebb ismertetett rendelet megszületéséig az EU-megállapodások vitarendezési részeinek szövegezése sem zárulhatott le. Az EU-s vagy tagállami alperesi szerepről ugyanis a megállapodásokban is rendelkezni kell, elkerülendő, hogy a felperes vagy a választottbíróság az Unió szándékával ellentétes álláspontra helyezkedjen. A jelen pillanatig egyetlen ilyen, már aláírt megállapodás az EU és Kanada közötti szabadkereskedelmi megállapodás (CETA), ahol a 8.21. cikk rögzít szabályokat beruházási vita esetén az EU-s vagy tagállami alperesi szerep megállapítására. A rendelkezés szerint a panaszos beruházónak még a vitarendezési kérelem választottbírósághoz való benyújtása előtt az Európai Uniótól kell kérnie az alperes személyének meghatározását. Az EU-nak 50 nap áll rendelkezésre ahhoz, hogy a fenti rendelet szerinti egyeztetési eljárásokat lefolytatva a felperest tájékoztassa az alperes (EU vagy tagállam) személyéről. Ezt a döntést az eljárás során a felperesnek és a választottbíróságnak is további vita nélkül el kell fogadnia.

D) Az EU-s beruházási megállapodások teljeskörűen kizárólagos közösségi kompetenciába tartoznak, vagy vegyes jellegűek, és a tagállamok részvétele is szükséges ezekben?

E kérdésről a fentebb már jelzettek szerint alapvetően különbözött az Európai Bizottság és a tagállamok véleménye. Utóbbiak szerint egyértelmű az osztott hatáskör, mivel az EUMSZ 217. cikke csak az FDI-t nevesíti, az egyéb (portfólió-) befektetéseket nem, márpedig az EU által tárgyalta nemzetközi szabadkereskedelmi, beruházási egyezményekben a beruházásokra adott definíció mindkét kategóriára vonatkozik. Ezen túlmenően a beruházásvédelemre vonatkozó szabályok nem esnek a közös kereskedelempolitika alá, és olyan kizárólagos tagállami hatáskörbe eső elemeket is tartalmaznak, mint például a közrendre, közbiztonságra, közérdekre, adózásra vagy kártalanításra való hivatkozások. A Bizottság az Európai Bíróság egyes korábbi ítéleteire is hivatkozva érvelt a külföldi közvetlen befektetésekre vonatkozó kizárólagos kereskedelempolitikai kompetencia mellett. A portfólióbefektetések esetében pedig az EUMSZ tőkemozgásra vonatkozó 63. cikkét ítélte relevánsnak, és erre az EUMSZ

3.2 cikke szerinti beleértett kizárólagos külső hatáskört látott a nemzetközi szerződések kizárólag az Unió általi megkötésére.

A Tanács Kereskedelempolitikai Bizottságában az Európai Bizottság és a tagállamok képviselői között lefolytatott hosszas, sokszor heves, de meddő viták után nyilvánvalóvá vált, hogy csak az Európai Bíróság állásfoglalása hozhat megoldást. Az Európai Bizottság úgy döntött, hogy a Szingapúrral 2014-ben szakértői szinten már kitárgyalt (beruházási fejezetet és ebben beruházásvédelmi rendelkezéseket és vitarendezési eljárást is tartalmazó) megállapodást küldi el az Európai Bírósághoz véleményt kérve arról, hogy a megállapodásnak lehet-e az Unió a kizárólagos aláírója. Az Európai Bíróság 2017. május 6-án kiadott (2/15) állásfoglalása a tagállamok véleményét részben osztva megállapította, hogy a portfólióbefektetéseket érintő beruházásvédelmi rendelkezések, valamint a befektető és a fogadó állam közötti vitarendezés szabályai az Unió és a tagállamok megosztott hatáskörébe tartoznak. Ennek alapján az ilyen előírásokat tartalmazó nemzetközi szerződéseket az EU egyedül nem kötheti meg, szükséges azokban a tagállamok részvétele is.

4. Összegzés

Az Európai Bizottság alapvetően a szolgáltatások kereskedelmét és a beruházásokat (gazdasági célú letelepedést) érintő WTO-tárgyalásokkal összefüggésben, az EU egységes fellépése érdekében igényelte a nemzetközi beruházási kapcsolatok szabályozására vonatkozó kizárólagos közösségi kompetencia rögzítését. A több évtizedes folyamatos bizottsági törekvés végül eredményre vezetett. Ugyanakkor a hatáskör kiterjedésének mértéke és gyakorlásának módja számos problémát vetett fel. A hosszú évekig tartó – fentebb bemutatott – uniós jogalkotási viták során ezek közül a legtöbbre sikerült megfelelő megoldásokat találni.

A beruházásvédelem és különösen a külföldi beruházó és a fogadó állam közötti beruházási viták rendezése terén azonban fennmaradtak fontos nyitott kérdések. A tagállami BIT-k alapján külföldi befektetők által indított választottbírószági vitarendezési esetek száma a 2000-es évek elejétől kezdve rohamosan megnövekedett. Ezek között olyan perek is vannak, ahol a beruházó az állam jogszerű, közcélú (például környezet- vagy egészségvédelmi) szabályozásának negatív üzleti hatása miatt igényel jelentős összegű kártérítést.¹³⁵ Ezeket az eseteket világszerte igen erős társadalmi kritika és politikai figyelem övezi. Az Európai Unió ennek hatására igyekszik az új megállapodásokba olyan rendelkezéseket beilleszteni, amelyek az államok szabályozási jogát megerősítik, valamint jobban biztosítják a vitarendezési eljárások átláthatóságát és a pártatlan jogszolgáltatást. Ezzel együtt több helyen merül fel annak igénye, hogy a külföldi beruházók egyáltalán ne fordulhassanak nemzetközi választottbírószághoz, jogorvoslati igényeiket csak a fogadó állam bírósági rendszerében érvényesíthessék. Ezen megfontolások alapján például India a múlt évben felmondta az EU tagállamaival korábban létrehozott BIT-eket.

Európában is megjelennek ezek az aggodalmak. A CETA aláírása körül Belgiumban kialakult feszültség a szövetségi kormány és Vallónia vezetése között csak úgy volt feloldható, hogy a belga kormány ígéret tett: az Európai Bíróság véleményét kéri a választottbírószági

¹³⁵ Például Vattenfall vs. Németország; Philip Morris vs. Ausztrália; Gabriel Resources vs. Románia.

vitarendezés és az EU-jog közötti összhangról.¹³⁶ Az Európai Bíróság ítéletéig pedig a belga törvényhozás nem ratifikálja a CETA-t, azaz az egyezmény ideiglenes alkalmazásából kizárt beruházásvédelmi rendelkezések (beleértve a külföldi beruházó és fogadó állam közötti választottbírói vitarendezést) nem hatályosulhatnak. Értelemszerűen a más partnerekkel tárgyalta, hasonló rendelkezéseket tartalmazó megállapodások elfogadásánál is meg kell majd várni ezt a bírósági ítéletet. Így még jó ideig várat magára, hogy az új hatásköri rendben született első uniós szintű, beruházásvédelmi elemeket tartalmazó nemzetközi megállapodás végre életbe léphessen.

Irodalomjegyzék

- BUNGENBERG, M. (2011): The Division of Competences Between the EU and Its Member States in the Area of Investment Politics. In BUNGENBERG, M. – GRIEBEL, J. – HINDELANG, S. eds.: *International Investment Law and EU Law. European Yearbook of International Economic Law*. Berlin–Heidelberg, Springer. 29–42. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-642-14855-2_2
- BURT, E. M. (1997): Developing Countries and the Framework for Negotiations on Foreign Direct Investment in the World Trade Organization. *American University International Law Review*, Vol. 12, No. 6. 1015–1061.
- DIENES-OEHM E. – ERDŐS I. – KIRÁLY M. – MARTONYI J. – SOMSSICH R. – SZABADOS T. (2014): *Az Európai Unió gazdasági joga I. A belső piac és a közös kereskedelempolitika*. Budapest, ELTE Eötvös.
- DIMOPOULOS, A. (2014): The Involvement of the EU in Investor-State Dispute Settlement: A Question of Responsibilities. *Common Market Law Review*, Vol. 51, No. 6. 1671–1720.
- ELKINS, Z. – GUZMAN, A. T. – SIMMONS, B. (2008): Competing for Capital: The Diffusion of Bilateral Investment Treaties, 1960–2000. *University of Illinois Law Review*, 2008/1. 265–304. DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511755941.006>
- GHOURI, A. (2011): The Evolution of Bilateral Investment Treaties, Investment Treaty Arbitration and International Investment Law. *International Arbitration Law Review*, Vol. 14, No. 6. 189–204.
- KLEINHEISTERKAMP, J. (2012): Investment Protection and EU Law: The Intra- and Extra-EU Dimension of the Energy Charter Treaty. *Journal of International Economic Law*, Vol. 15, No. 1. 85–109. DOI: <https://doi.org/10.1093/jiel/jgs004>
- KRAJEWSKI, M. (2005): External Trade Law and the Constitution Treaty: Towards a Federal and More Democratic Common Commercial Policy? *Common Market Law Review*, Vol. 42, No. 1. 91–127.
- KURTZ, J. (2002): A General Investment Agreement in the WTO? Lessons from Chapter 11 of NAFTA and the OECD Multilateral Agreement on Investment. *University of Pennsylvania Journal of International Law*, Vol. 23, No. 4. 713–789. DOI: <https://doi.org/10.2139/ssrn.384260>
- LECZYKIEWICZ, D. (2005): Common Commercial Policy: The Expanding Competence of the European Union in the Area of International Trade. *German Law Journal*, Vol. 6, No. 11. 1673–1685. DOI: <https://doi.org/10.1017/S2071832200014607>
- MEUNIER, S. (2014): Integration by Stealth: How the European Union Gained Competence over Foreign Direct Investment. *Robert Schuman Centre for Advance Studies Research Paper*, No. RSCAS 2014/66. DOI: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2554250>

¹³⁶ Belgium 2017. szeptember 7-én nyújtotta be az Európai Bírósághoz a kérelmet (1/17. sz. vélemény).

- NEUMAYER, E. (1999): Multilateral Agreement on Investment: Lessons for the WTO from the Failed OECD-Negotiations. *Wirtschaftspolitische Blätter*, Jahrg. 46, H. 6. 618–628.
- REINISCH, A. (2014): The EU on the Investment Path – Quo Vadis Europe? The Future of EU BITs and other Investment Agreements. *Santa Clara Journal of International Law*, Vol. 12, No. 1. 111–157. DOI: <https://doi.org/10.2139/ssrn.2236192>
- SCHICHO, L. (2012): Member State BITs after the Treaty of Lisbon: Solid Foundation or First Victims of EU Investment Policy? *Research Papers in Law*, No. 02/2012. Elérhető: <http://aei.pitt.edu/39283> (A letöltés ideje: 2018. 02. 24.)
- SCHILL, S. W. (2010): The Multilateralization of International Investment Law: Emergence of a Multilateral System of Investment Protection on Bilateral Grounds. *Trade, Law and Development (Special Issue: International Investment Law)*, Vol. 2, No. 1. 59–86.
- TORRENT, R. (2011): The Contradictory Overlapping of National, EU, Bilateral, and the Multilateral Rules on Foreign Direct Investment: Who is Guilty of Such a Mess. *Fordham International Law Journal*, Vol. 34, No. 5. 1377–1399.
- VANDEVELDE, K. J. (2005): A Brief History of International Investment Agreements. *U.C. Davis Journal of International Law & Policy*, Vol. 12, No. 1. 157–194.
- VANDEVELDE, K. J. (2017): *The First Bilateral Investment Treaties: U.S. Postwar Friendship, Commerce, And Navigation Treaties*. New York, Oxford University Press. DOI: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780190679576.001.0001>
- WOOLCOCK, S. (2008): The Potential Impact of the Lisbon Treaty on European Union External Trade Policy. *SIEPS European Policy Analysis*, No. 8–2008. Elérhető: <http://sieps.hemsida.eu/sites/default/files/427-20088epa.pdf> (A letöltés ideje: 2018. 02. 24.)
- WOOLCOCK, S. (2010): *The EU Approach to International Investment Policy After the Lisbon Treaty*. (Study requested by the European Parliament's Committee on Committee on International Trade) Brussels, European Parliament – DG External Policies of the Union.
- WU, C-H. (2011): Foreign Direct Investment as Common Commercial Policy: EU External Economic Competence after Lisbon. In CARDWELL, P. J. ed.: *EU External Relations Law and Policy in the Post-Lisbon Era*. The Hague, TMC Asser Press. 375–400. DOI: https://doi.org/10.1007/978-90-6704-823-1_18

Vákát oldal

A tanulmánykötet szerzői

Benczes István egyetemi tanár, intézeti igazgató, Budapesti Corvinus Egyetem Világ-gazdasági Intézet. Kapcsolat: istvan.benczes@uni-corvinus.hu

Csaba László az MTA rendes tagja; distinguished professor, CEU; egyetemi tanár, Budapesti Corvinus Egyetem. Kapcsolat, életrajz: www.csabal.com

Györffy Dóra az MTA doktora; egyetemi tanár, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Bölcsészettudományi Kar, Budapesti Corvinus Egyetem Közgazdaságtudományi Kar. Kapcsolat: gyorffy.dora@btk.ppke.hu

Halmai Péter az MTA levelező tagja; egyetemi tanár, Nemzeti Közszerződési Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem Gazdaság- és Társadalomtudományi Kar. Kapcsolat: halmai.peter@uni-nke.hu

Hetényi Géza Ecofin-csoportvezető, Magyarország Európai Unió melletti Állandó Képvisellete. Kapcsolat: geza.hetenyi@mfa.gov.hu

Kecskés László az MTA rendes tagja; egyetemi tanár, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar. Kapcsolat: kecskes.laszlo@ajk.pte.hu

Király Miklós egyetemi tanár, tanszékvezető, Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar. Kapcsolat: kiraly.miklos@ajk.elte.hu

Koller Boglárka habilitált egyetemi docens, nemzetközi rektorhelyettes, Nemzeti Közszerződési Egyetem. Kapcsolat: koller.boglarka@uni-nke.hu

Kutasi Gábor habilitált egyetemi docens, Nemzeti Közszerződési Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar; intézetvezető, Nemzeti Közszerződési Egyetem Eötvös József Kutatóközpont Gazdaság- és Versenyképesség Kutatóintézet. Kapcsolat: kutasi.gabor@uni-nke.hu

Palánkai Tibor az MTA rendes tagja; professor emeritus, Budapesti Corvinus Egyetem. Kapcsolat: tibor.palankai@uni-corvinus.hu

Várkonyi László osztályvezető, Igazságügyi Minisztérium Európai Unió Ügyekért Felelős Államtitkárság. Kapcsolat: laszlo.varkonyi@me.gov.hu

Ludovika Egyetemi Kiadó Nonprofit Kft.
Székhely: 1089 Budapest, Orczy út 1.
Kapcsolat: info@ludovika.hu

A kiadásért felel: Koltányi Gergely ügyvezető igazgató
Felelős szerkesztő: Kilián Zsolt
Olvasószerkesztő: Bíró Csilla
Korrektor: Kutas Éva
Tördelőszerkesztő: Stubnya Tibor
A borítón szereplő fénykép forrása: depositphotos.com / lightsource
Nyomdai kivitelezés: Pátria Nyomda Zrt.
Felelős vezető: Orgován Katalin vezérigazgató

ISBN 978-963-531-083-8 (nyomtatott)
ISBN 978-963-531-082-1 (elektronikus)

Az európai integráció Maastricht előtti unitárius szerkezetében valamennyi tagállamra azonos szabályok vonatkoztak. A Gazdasági és Monetáris Unió (EMU) rendszerében definíciószerűen lehetséges a többsebességű integráció. Különböző kormányzási modellek, bonyolult intézményi feltételek állnak fenn.

A differenciált integráció rendszerében a tagállamok specifikus csoportja nincs alárendelve a többiekkel azonos uniós szabályoknak. A differenciálás bizonyos formái túlnyúlhatnak az Európai Unió határain, beleértve esetleg egyes kívülálló (nem tag-) államokat. A differenciálás eszközt jelenthet az EU-tagállamok között fennálló heterogenitások menedzselésére. Mindezek révén egyfelől legyőzhető lehet a patthelyzet az integrációs folyamatban. Ám mindez egyúttal dezintegrációs, illetve felbomlási trendek kiváltására is vezethet.

A gazdasági integráció fejlődésével jelentősen változott annak intézményi jellege. Az uniós szabályalkotás egyre újabb területekre terjedt ki, s egyre inkább átfogóvá vált. Egyidejűleg a szabályalkotáson túl szükségessé vált a diszkrecionális döntésekre is kiterjedő folyamatos szabályozás, továbbá a tagországi politikák ellenőrzésének kiépítése. (Mindennek igényét különös erővel húzzák alá a legutóbbi pénzügyi és gazdasági válság tapasztalatai.) E szélesebb, az eredeti, korlátozott szabályalkotást jóval meghaladó tevékenység a gazdasági kormányzás (*economic governance*).

A konstrukció többsebességű: a legszorosabb integráció (s egyben a legnagyobb mértékű hatáskör-átruházás) a magövezetben valósulhat meg. Az abban részt nem vevő tagállamok alacsonyabb integrációs fokozatban kapcsolódnak, s egyidejűleg esetükben a kompetenciaátruházás is mérsékeltebb. Ugyanakkor egyidejűleg egyes tagállamokban soha nem látott mértékben erősödtek fel az euroszeptikus törekvésekkel jellemezhető politikai erők.

A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” című projekt keretében jelent meg.

SZÉCHENYI 2020



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

Európai Unió
Európai Szociális
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE